

Avances de las Contralorías en la vigilancia de la gestión fiscal ambiental con relación al control
fiscal ambiental en Colombia

Autor

Gustavo Adolfo Escudero Aranda

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Políticas y Jurídicas

Bogotá, Colombia

2020

Avances de las Contralorías en la vigilancia de la gestión fiscal ambiental con relación al control
fiscal ambiental en Colombia

Autor

Gustavo Adolfo Escudero Aranda

Monografía presentada para optar al título de Especialista en Gestión Pública

Asesora

María Alejandra Ramírez Galvis

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Políticas y Jurídicas

Bogotá, Colombia

2020

A mis padres por haber realizado los esfuerzos para alcanzar los objetivos académicos alcanzados e inculcar una serie de valores y principios que me han permitido de manera permanente tener un crecimiento profesional y personal. A mi esposa y mi hija quienes fueron cómplices y testigos de los esfuerzos realizados para culminar este importante logro.

DEDICATORIA

A la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por tener la deferencia de aceptarme como uno de sus alumnos y por transmitir los conocimientos y habilidades. Así como a los docentes de la sede de Fusagasugá quienes en todo momento me brindaron el apoyo requerido para cumplir cabalidad con las responsabilidades educativas asignadas.

AGRADECIMIENTOS

RESÚMEN

La Constitución Política de 1991 ha sido reconocida como una constitución ecológica, y de allí se ha desprendido todo un marco normativo que busca la protección, la renovación y la reactivación del patrimonio ambiental, de tal forma que no solo se vea beneficiado el entorno natural en sí mismo, sino que logre establecerse una conexidad con los sujetos de derechos, en toda su dimensión social.

La protección y preservación de la vida, de los derechos consagrados como fundamentales y del patrimonio ambiental son parte del control fiscal como mecanismo para la conservación y protección de los recursos naturales.

Es este último el tema que pretende ser desarrollado a lo largo de la presente investigación, y conduce a analizar si la gestión ejercida por los órganos ejecutores del control fiscal ha sido eficaz, eficiente y oportuna a la hora de garantizar la protección de los recursos naturales. Asimismo, se pretende determinar qué acciones de control fiscal ambiental han sido adelantadas por las Contralorías dada su responsabilidad de vigilar los recursos públicos destinados a la protección, conservación y uso de los recursos naturales y el ambiente; responsabilidad atribuida en el artículo 267 de la Carta Política de 1991.

Lo anterior nace a partir de la preocupación de establecer si han sido cumplidas y respetadas las disposiciones tanto constitucionales como legales que han hecho del Control

Fiscal una herramienta eficaz para la preservación del medio ambiente. De igual forma se pretende examinar si el recurso público destinado para la gestión ambiental en Colombia ha sido considerado como un asunto relevante en el diseño de las políticas de Control Fiscal en Colombia, o si, por el contrario, el análisis de la gestión fiscal ambiental adelantada por las Contralorías en el desarrollo del ejercicio de la función fiscalizadora, deja en exposición una realidad que da muestra de la baja efectividad de este mecanismo frente a la vigilancia y control de los procesos ambientales adoptados y los recursos invertidos a la hora de contrastar con escenarios tales como el comportamiento de los índices de contaminación y la destrucción progresiva o gradual de los recursos naturales.

El desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales, como principios de control fiscal, se constituyen como criterio fundamental a la hora de evaluar la gestión y cuantificar del impacto causado por los diferentes agentes económicos a causa del uso y deterioro de los recursos naturales y del ambiente, es por ello que a través de un análisis cuantitativo y cualitativo de la vigilancia sobre la gestión fiscal ambiental es posible determinar desde una simple expresión monetaria de los impactos ambientales ocasionados por la actividad desarrollada, pasando por la formulación de correctivos que aporten a la mitigación del daño ambiental, y finalmente analizar los efectos en materia responsabilidad fiscal ambiental.

Palabras clave: control fiscal, control fiscal ambiental, gestión ambiental, valoración de costos ambientales, desarrollo sostenible

ABSTRACT

The Political Constitution of 1991 has been recognized as an ecological constitution, and from there an entire normative framework that purchase the protection, renewal and reactivation of the environmental heritage has emerged, so that not only the natural environment is benefited in itself, but to establish a connection with the subjects of rights, in all its social dimension.

The protection and preservation of life, of the rights enshrined as fundamental and of the cultural and environmental heritage of the nation is fiscal control as a mechanism for the conservation and protection of natural resources.

It is the case the affair that is intended to be developed throughout this investigation, and leads to an analysis of whether the management exercised by the fiscal control executing agencies has been sufficient, effective, efficient, and timely in guaranteeing the protection of natural resources. In the same way, it is intended to establish what kind of actions of environmental fiscal control have been implemented by the Comptrollers due to their responsibility to monitor public resources destined for the protection, conservation and use of natural resources and the environment; responsibility attributed in article 267 of the Political Charter of 1991.

The foregoing arises from the concern to establish whether the constitutional and legal provisions that have made Fiscal Control an effective tool for the preservation of the environment have been complied with and respected. Likewise, it is intended to examine whether the public resource destined for environmental management in Colombia has been considered a relevant issue in the design of Fiscal Control policies in Colombia, or whether, on the contrary, the analysis of environmental fiscal management advanced by the Comptrollers in the performance of the supervisory function, exposes a reality that shows the low effectiveness of this mechanism in relation to the surveillance and control of the environmental processes adopted and the resources invested when contrasting with scenarios such as the behavior of pollution rates and the definitive or gradual depletion of natural resources.

The valuation of environmental costs, as a principle of fiscal control, is constituted as a fundamental criterion at the moment to quantifying the impact caused by the different economic agents due to the use and deterioration of natural resources and the environment, which is the reason why through a quantitative and qualitative analysis of surveillance on environmental fiscal management can be determined from a simple monetary expression of the environmental impacts caused by the activity carried out, to the filing of corrective measures that contribute to the mitigation of environmental damage, and finally analyze the effects on environmental fiscal responsibility.

Keywords: Fiscal control, environmental fiscal control, environmental management, valuation of environmental costs, sustainable development.

CONTENIDO

Introducción.....	10
Metodología.....	17
1. Fundamentos del control fiscal ambiental.....	18
1.1. Conceptos y fundamentos del control fiscal ambiental.....	18
1.2. Objeto del control fiscal ambiental.....	29
1.3. Concepto de daño ambiental	33
2. Regulación y marco normativo del control fiscal ambiental.....	39
2.1 Principios normativos y marco regulatorio del control fiscal ambiental.....	39
2.2 El desarrollo Sostenible	44
2.3 La valoración de costos ambientales	47
2.4 Dificultades en la aplicación del marco regulatorio	53
3. Órganos ejecutores del control fiscal ambiental en Colombia	61
3.1 Funciones de órganos ejecutores del control fiscal ambiental	61
3.3 Gestión y vigilancia fiscal ambiental.....	71
3.4 Características del control fiscal	76
4. Análisis cuantitativo y cualitativo de la vigilancia sobre la gestión fiscal ambiental.....	80
4.1 Estadísticas en la Vigilancia de la Gestión Fiscal	80
4.2 Funciones, objetivo y alcance los informes de recursos naturales y del ambiente. ..	97
4.3 Informe de los recursos naturales y del ambiente 2018-2019.....	100
4.4 Informe de los recursos naturales y del ambiente 2016-2017.....	116
5. Informes de auditoría y funciones de advertencia en materia ambiental	125
5.1 Informes de auditoría	125
5.2 Funciones de advertencia	133
5.3. Instrumentos metodológicos para el control fiscal ambiental.....	138
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164
7. Bibliografía.....	169
8. Índice de tablas y gráficos	172
9. Listado de acrónimos	174

Introducción

La protección, conservación y preservación del ambiente y los recursos naturales, se han convertido en una cuestión esencial, no sólo por la necesidad de establecer políticas, programas y parámetros de conservación ambiental en el contexto político y social, sino por la urgencia de abordar un análisis sobre el éxito y principales desafíos de los esfuerzos adelantados por el gobierno nacional y los gobiernos locales frente al uso sostenible de los recursos naturales.

Los riesgos asociados al deterioro del patrimonio ambiental se convierten en una amenaza a la vida, a la salud, a la economía y a su articulación con lo social. La utilización irresponsable de los recursos naturales, además de una amenaza, es una manifestación de debilidad en las estructuras normativa y regulatoria, y en el diseño, formulación, ejecución seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas al ordenamiento del territorio, la planeación local y las dinámicas de desarrollo territorial.

Tal y como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-411/92:

La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente. El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno. El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia. Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes

ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo, el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes¹.

A partir de lo anterior, la función de control nace como respuesta a la necesidad de proteger los fondos o bienes del estado administrados por entidades o particulares y de los intereses de las autoridades que se consideran legítimas para manejar los bienes públicos.

El artículo 267 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, establece que la Contraloría General de la República - CGR, deberá ejercer la función pública de la vigilancia y control fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, su concepción de vigilancia de la gestión fiscal incluye un control financiero, su ejercicio será desarrollado en forma posterior y selectiva, fundado en los principios de eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. Asimismo, el artículo 268 de la carta política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, entrega al Contralor General de la República, entre otras, la atribución de presentar al Congreso de la República y a la ciudadanía en general, un informe cada año sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente; el cual se convierte en la principal herramienta técnica y de gestión

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. Op.cit.

para conocer los aspectos más relevantes que determinaron la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional en cuanto al análisis del gasto público, fuentes de financiamiento y asignación del gasto público social ambiental.

Así mismo, el art. 46 de la Ley 42 del año 1993 reglamenta la obligación que tienen todas las entidades de incluir en todo proyecto de inversión los costos ambientales dentro del análisis costo-beneficio y reportarlos oportunamente a la respectiva contraloría.

Por su parte, el numeral 8 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, establece como una de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente – MMA de *"evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de los bienes y servicios, su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como, el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales..."*. Sumado a esto, el numeral 43 del mismo artículo establece que es función del MMA *"...establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables"*.

En este orden de ideas, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que pretendan adelantar proyectos, obras o actividades, deberán cuantificar el impacto por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y así, demostrar ante las autoridades ambientales, la comunidad directamente afectada, y ante el sistema económico que dichos proyectos, actividades u obras serán ejecutadas en el marco de un esquema de racionalización,

minimizando el impacto causado en términos monetarios, económicos, sociales y ambientales, y generando la mayor cantidad de beneficios económicos posibles².

De tal forma, la responsabilidad de los organismos de control fiscal, en aplicación de los principios de desarrollo sostenible y la valoración de los costos ambientales, será la de vigilar la gestión y verificar que los sujetos de control apliquen el principio de la valoración de costos ambientales, conforme a la función y actividad que ejecute, y es lo que hoy conocemos como el Control Fiscal Ambiental - CFA, de tal forma que el enfoque de su definición pueda darse a entender como el conjunto de acciones adelantadas por las contralorías frente control de las entidades vigiladas y los particulares, de tal forma que pueda garantizarse una correcta destinación de los recursos públicos para el manejo, protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y el ambiente en atención a la competencia de cada una de ellas.

Es entonces donde el control fiscal en materia ambiental se convierte en una realidad, dadas sus disposiciones constitucionales y legales, y es considerado como una herramienta fundamental para el funcionamiento de la estructura del Estado, no obstante, faltan instrumentos metodológicos y mecanismos que le permitan actuar bajo una autonomía presupuestal y administrativa, lo que ha restringido su capacidad de intervención y debilitado las estructuras del poder local; sin mencionar la ausencia de una evaluación oportuna, eficiente y eficaz sobre la gestión y los altos costos causados por el detrimento de los bienes y recursos de naturaleza pública

² AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2013),, Revista Sindéresis 16, valoración de costos ambientales un desafío pendiente

Por consiguiente, las contralorías han asumido una serie de medidas con el ánimo de proteger, cualificar y socializar su gestión. Dentro de las medidas adoptadas se encuentra la consolidación de programas orientados a la intervención de la ciudadanía en la gestión de los recursos.

La participación ciudadana se constituye como un mecanismo eficaz de optimización del control fiscal, conforme a lo señalado en el artículo 270 de la Constitución Política: “*La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados*”. La ley 850 de 2003 reglamenta la figura de las veedurías ciudadanas y faculta a las personas naturales o instituciones para realizar labores de vigilancia, control y denuncias.

El artículo 1 de la precitada norma, define la Veeduría Ciudadana como : “ *el mecanismo democrático de representación que le permite a las personas y a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades; administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público*”. La vigilancia ejercida desde su alcance es de preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones ante las entidades involucradas, es por ello que la figura de las veedurías ciudadanas se convierte en un complemento a la hora de garantizar el ejercicio del control fiscal participativo.

En la actualidad, la perspectiva del control fiscal afianza la importancia de evaluar la gestión ambiental, sin embargo, se hace necesario determinar si el esquema del control fiscal ambiental desplegado por los organismos de control fiscal ha contribuido de forma eficaz con la protección y preservación de los bienes comunes, con la mitigación y reparación del daño ambiental, y en la misma medida la garantía de un entorno sostenible.

El actuar del CFA cubre en gran medida todo el espectro del proceso administrativo y están establecidos en él los controles y seguimientos para la vigilancia de la gestión ambiental, cualquier tipo de acción de control realizada, será dentro de los procedimientos de la gestión propia adelantada por el sujeto de control y por lo tanto, la labor de las contralorías se limita a evaluar lo que previamente debió haber realizado la administración³.

Partiendo de lo expuesto, las facultades otorgadas a las contralorías en su función fiscalizadora se centra en evaluar que las entidades gestoras cumplan con las disposiciones, por un lado de vigilancia y control de los recursos públicos para temas ambientales y, por otro lado sobre el análisis de costo-beneficio y apliquen debidamente los índices, coeficientes y factores correspondientes a la valoración ambiental que la Ley 99 de 1993 faculta a reglamentar al Ministerio de Medio Ambiente.

En este orden de ideas, el problema se centra en determinar si las contralorías, como órganos ejecutores de Control Fiscal, han cumplido con la aplicación de la función ambiental que se les ha atribuido Constitucional y Legalmente. Asimismo, establecer si la gestión fiscalizadora

³ AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2013),, Revista Sindéresis 16, valoración de costos ambientales un desafío pendiente

ha hecho una vigilancia efectiva y un seguimiento a las inversiones realizadas en los temas ambientales y que estos estén siendo suficientes y coherentes frente al propósito de protección y conservación ambiental.

Sumado a lo anterior, es importante identificar cuáles han sido los avances que ha tenido el sistema de control fiscal en la gestión de vigilancia por parte de las contralorías con relación a su responsabilidad del CFA en Colombia, y cuáles son los retos por abordar, partiendo de los nuevos esfuerzos orientados a robustecer el ejercicio del Control Fiscal.

La caracterización del impacto de los mecanismos de conservación ambiental desde la función fiscalizadora, y la determinación de cómo han contribuido a garantizar una mejor calidad de vida, vista desde la preservación de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental, se constituye en el hilo conductor de la presente investigación, la cual estará basada en una indagación bibliográfica que permita: 1. fijar y ampliar el punto de vista conceptual y práctico desde las disposiciones normativas y legales que se desprenden a partir de la Carta Política de 1991, denominada “ constitución ambiental”, 2. Examinar el control ejercido por las contralorías, en su acción de vigilancia de la gestión fiscal ambiental y 3. Entablar un análisis cuantitativo y cualitativo sobre el avance que ha tenido el sistema de control fiscal en materia de control fiscal ambiental y Responsabilidad Fiscal Ambiental - RFA en Colombia, que permita vislumbrar las fallas estructurales del control y los elementos requeridos para avanzar hacia una vigilancia y control de los recursos públicos destinados a la protección efectiva de los recursos naturales y del ambiente.

Metodología

La metodología empleada en el presente trabajo consiste en el método deductivo analítico con un enfoque cualitativo, es decir, que conjuga los elementos de diversos métodos para llegar a un solo propósito en la investigación. La parte deductiva se adhiere a la hora de partir de fenómenos generales para poder entablar el abordaje de uno en particular, lo cual puede referirse a la aplicación de leyes, principios y marco teórico en general. Por su parte, el componente analítico, ayuda al establecimiento de una relación causa, naturaleza y efecto, a partir de la conformación de un todo, lo que en este caso tendría la parte deductiva. Por último, el componente cualitativo permite imprimir un análisis de tipo descriptivo, que se posibilita a través de la recolección de datos, experiencias y observaciones que abren paso al descubrimiento de categorías conceptuales (Taylor y Bogdán, 1984).

Durante la presente monografía, será posible observar cómo, a partir de la indagación conceptual, teórica, normativa y regulatoria, el análisis de cifras y la revisión de documentos y experiencias centradas en el sujeto de investigación, se abordan los principales objetivos del documento: revisar los niveles de responsabilidad de Control Fiscal Ambiental establecidos en la normatividad colombiana, examinar los mecanismos con los que cuenta el control fiscal para ser parte de la protección del ambiente e identificar el impacto de la gestión de las contralorías respecto del ejercicio del Control Fiscal Ambiental y las falencias en la evaluación de la gestión ambiental, teniendo como referencia resultados de auditoría y algunas cifras relacionadas con el objeto de investigación.

1. Fundamentos del control fiscal ambiental

1.1. Conceptos y fundamentos del control fiscal ambiental

1.1.1 Fundamentos y antecedentes del control fiscal ambiental

La vigilancia y el seguimiento a la gestión ambiental adelantada por las entidades públicas es una forma de garantizar la protección y conservación del medio ambiente, no sólo porque permite identificar cuáles son los elementos, situaciones o componentes de intervención inmediata, sino que además analiza, cuantifica y evalúa la relación costo beneficio del impacto causado por los distintos sectores económicos y sociales a la hora de hacer uso de los recursos naturales en un período de tiempo determinado.

Para hablar de control fiscal ambiental, es necesario remitirse a los fundamentos y antecedentes del control fiscal en Colombia. El artículo 267 de la Constitución Política señala que el control fiscal es una función pública que deberá ser ejercida por la Contraloría General de la República, la cual se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La vigilancia de la gestión fiscal deberá hacerse de manera posterior y selectiva e incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, basados en los principios eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. No obstante, el Acto Legislativo 04 de 2019 modifica los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 para dar paso a la reforma del Régimen de Control Fiscal, y a partir de allí se dictan las normas para su correcta implementación y el fortalecimiento del control fiscal mediante el Decreto 403 de 2020, el cual introduce las disposiciones del nuevo

modelo de vigilancia y control fiscal como parte de las mejoras instauradas a los mecanismos de vigilancia y seguimiento al recurso público, es así como el ejercicio del control fiscal se hará de manera preventiva y concomitante, complementario al posterior y selectivo. El control preventivo será de carácter excepcional y no implicará coadministración, asimismo deberá realizarse en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos.

A lo largo de la Constitución existen alrededor de 110 artículos relacionados con el medio ambiente, dentro de los cuales se pueden mencionar el numeral 8 del artículo 95 y el artículo 366, que resaltan la obligación que tiene el Estado de preservar los recursos naturales y el medio ambiente. La Carta Política de 1991 consagró como norma constitucional, el cuidado, manejo y la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, factores que han otorgado un carácter prioritario a la construcción de esfuerzos y acciones orientadas a la protección de los recursos naturales en Colombia. Asimismo, caracterizó al ambiente como un bien jurídico de especial protección en una triple dimensión⁴: Como principio jurídico y bien jurídico de interés general, como derecho y como deber.

⁴ Sentencia C-750 de 2008, reiterada en sentencia C-915 de 2010. Ver también sentencia de la Corte Constitucional C-632 de 2011: “4.9. De este modo, lo ha señalado la Corte, la actual Carta Política, en armonía con los instrumentos internacionales, atiende entonces a la necesidad universal que propugna por la defensa del medio ambiente y de los ecosistemas, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando una serie de principios y medidas dirigidos a la protección y preservación de tales bienes jurídicos, objetivos que deben lograrse no sólo mediante acciones aisladas del Estado, sino con la participación de los individuos, la sociedad y los demás sectores sociales y económicos del país. En ese sentido, reconoce la Carta, por una parte, la protección del medio ambiente como un derecho constitucional, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, y por la otra, como un deber, por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones dirigidas a su protección.”

No obstante, en las etapas previas a la constitución de 1991, el control fiscal se caracterizó por tener como patrones de conducta los principios de universalidad y de control numérico – legal, el cual se fundamentaba en un análisis contable y jurídico que, a pesar de ser necesario, no era suficiente para evaluar la gestión que se hace de los recursos públicos.

En nuestro país, el control fiscal comprende cuatro etapas que pueden ser agrupadas de la siguiente forma⁵: **1. La primera etapa** inicia con la expedición de la Ley del 6 de octubre de 1821, mediante la cual fue creada la Contaduría General de la Hacienda, con fines fiscalizadores. Años más tarde fue sustituida por un grupo de expertos en hacienda pública, que perduró hasta 1874, cuando se introdujeron al país los conceptos sobre política y economía. **2. La segunda etapa** se inicia con la llegada de la Misión Kemmerer, hacia el año 1923. Esta misión ejerció gran influencia teniendo en cuenta que, gracias a sus recomendaciones, fue aprobada la Ley 42 de 1923, la cual modificó la estructura y organización del Control Fiscal, creando el Departamento de Contraloría. Posteriormente, mediante Acto Legislativo N° 1 de 1945, se habló de la *Contraloría General de la República*, como órgano encargado de la vigilancia de la gestión fiscal. **3. La tercera etapa** se inicia con la promulgación de la ley 20 de 1975, y la expedición de varios decretos expedidos en el año siguiente y en 1978, entre los que se puede resaltar el Decreto 156 de 1976, Estatuto Contractual. Finalmente, **4. La cuarta etapa:** nace con la Constitución Política de 1991, la cual consagra la gestión fiscal en Colombia en los artículos 113, 117, 119, 121, 178, 187, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273 y 274, y define a la Contraloría General de la República como “órgano de control”, asignando una doble misionalidad: vigilar la gestión fiscal de la Administración y controlar sus resultados. Asimismo, la Corte Constitucional destacó

⁵ MAZO G, Hernán Alonso. (2007) *El Control Fiscal en Colombia Cuarta Edición*. Medellín, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

la importancia de la garantía de independencia y autonomía en el ejercicio de la función fiscalizadora.⁶

Como es de observar, los resultados del análisis institucional previo a la implementación de la Carta magna, mostraron a un ente fiscalizador politizado, que actuaba bajo intereses particulares, burocratizado, con baja capacidad técnica-operativa y con una función de verificación numérico - legal de las operaciones presupuestales. Sumado a lo anterior, la vigilancia ejercida de forma previa desviaba la atención de los entes de control, los cuales se vieron involucrados en procesos administrativos de las entidades auditadas, originando en la mayoría de los casos entorpecimiento en los procesos fiscalizadores.

Con la Constitución de 1991, el Control Fiscal se orienta a proteger el patrimonio público y al control de resultados, la siguiente figura ilustra los principales cambios obtenidos en el marco jurídico a partir de la entrada en vigencia de la Carta Política.

⁶ Ver sentencia C-832 de 8 de octubre de 2002. “... Esta lógica de separación, independencia y autonomía otorgada a la Contraloría General de la República, anuncia por si misma, la concepción que se consagra en la nueva Constitución, del control fiscal, separado, de manera rotunda, del anterior de la Carta de 1886, que lo involucraba en el proceso general de la administración.

De donde se desprende que el texto constitucional posibilita la reorientación del control fiscal que, además de la protección del patrimonio público y la exactitud de sus operaciones y su legalidad, se deberá ocupar del “control de resultados”, que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada para garantizar los fines del Estado previstos en el artículo 2° de la Norma Constitucional ...”

Figura N° 1
Marco Jurídico del Control fiscal antes y después de la Constitución de 1991

⇐	⇒
Marco Jurídico <ul style="list-style-type: none"> • Acto legislativo No 1 de 1945 • Ley 58 de 1946 • Ley 20 de 1975 	Tipo de Control <ul style="list-style-type: none"> • Posterior • Selectivo • De Resultados • Preventivo • Concomitante • Articulado
Tipo de control <ul style="list-style-type: none"> • Previo • Perceptivo 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> • Determinar la gestión y los resultados de la administración • Valorar la Gestión ambiental • Seguimiento permanente del recurso público
Objetivos <ul style="list-style-type: none"> • Establecer la legalidad de los actos • Verificar su consistencia numérica 	Marco Jurídico <ul style="list-style-type: none"> • Ley 42 de 1993 • Ley 136 de 1994 • Ley 610 de 2000 • Ley 1474 de 2011 • Acto Legislativo 04 de 2019 • Decreto - Ley 403 de 2020

Fuente: Elaboración propia a partir del texto Control fiscal (2000) — Un instrumento para el desarrollo— Claros O, y las actualizaciones recientes

El Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 42 de 1993 soportan el ejercicio del control fiscal en Colombia y regula los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables⁷.

Como se ha mencionado, el ejercicio de la vigilancia fiscal se realiza en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos y principios establecidos principalmente por la precitada Ley y la Ley 610 de 2000, modificadas por la Ley 1474 de 2011. Sin embargo, el nuevo modelo

⁷ Decreto 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”

de vigilancia y control fiscal introducido por el Acto Legislativo 04 de 2019, en el que se encuentran desarrolladas, entre otras, las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, hace necesario ajustar las disposiciones existentes al nuevo modelo de vigilancia y control fiscal, orientado al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público, el ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, complementario del posterior y selectivo, así como el ejercicio concurrente y prevalente de las competencias de la Contraloría General de la República frente a las atribuidas a las contralorías territoriales.⁸

De esta manera, se incorporan los principios de desarrollo sostenible, efecto disuasivo, especialización técnica, imposibilidad en el acceso a la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, prevalencia, selectividad y subsidiariedad, a la vigilancia de la gestión fiscal del Estado que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado inicialmente en la eficacia, la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, a cargo de la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad de los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas, para lo cual se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.⁹

⁸ Decreto 403 de 2020, “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*”

⁹ ¿Qué es el Control Fiscal? (2017-2019). Contraloría Departamental del Valle del Cauca. Recuperado de <https://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones/31714/que-es-el-control-fiscal/>

El uso desmedido de los recursos naturales, acompañado de las prácticas indebidas e ilegales, producto de un crecimiento económico irresponsable, y la debilidad de las instituciones para ejercer una gestión de vigilancia y control oportuna y eficiente, han desencadenado efectos irreparables sobre el medio ambiente, no sólo en materia ecológica, sino también en los aspectos económico y social. Dado este contexto, seguido de la expedición de la Carta Política de 1991, se expidió la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental – SINA, definido en su artículo 4 como el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales”.

La expedición de la Ley 99 de 1993 reordena el sector público encargado de la gestión, conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y además aparece como una medida para resolver los problemas principalmente asociados a la dispersión de las instituciones, superposición y centralización de competencias, insuficiencia de recursos y debilidades en el marco normativo y regulatorio ambiental. Sumado a lo anterior, con esta ley se crea el Ministerio del Medio Ambiente como máximo rector de la gestión ambiental en Colombia, y a su cargo quedan centralizadas las dispersas funciones que anteriormente habían estado en cabeza del INDERENA (Instituto Nacional de los Recursos naturales Renovables), MINSALUD, MINMINAS, HIMAT (Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de tierras) , INGEOMINAS, IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), DIMAR (Dirección Marítima Colombiana) , DNP (Departamento Nacional de Planeación) y CAR's (Corporaciones Autónomas Regionales), entre otras.

El Ministerio del Medio Ambiente es el encargado de formular la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables para garantizar el derecho que tienen las personas a gozar de un medio ambiente sano y proteger el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. Además, el Ministerio debe coordinar el SINA para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos. El Ministerio debe emitir los lineamientos o pautas para el diseño o implementación de los procesos y procedimientos técnicos que deben alcanzar las entidades para llevar a cabo la valoración de costos ambientales.¹⁰

Los nuevos instrumentos y arreglos institucionales desarrollados a partir de la Ley 99 de 1993, introducen el concepto de Desarrollo Sostenible como principio orientador para el desarrollo económico y fomentan la participación ciudadana a la hora intervenir en los procedimientos administrativos empleados para el usufructo del medio ambiente y acudir al derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo (derecho de tercera generación).

La Constitución Política de 1991 ha sido reconocida como la Constitución ecológica¹¹ o Constitución verde¹², dado que estableció como derecho fundamental el goce de un ambiente sano, el cual pertenece a los denominados “Derechos Colectivos y del Ambiente”, y esto instituye la necesidad inmediata de adelantar una evaluación del estado de los recursos naturales y del ambiente¹³, para efectos de incorporar al control fiscal la responsabilidad de vigilar el patrimonio natural, frente a la valoración de la gestión fiscal de las entidades públicas.

¹⁰ MAZO G, Hernán Alonso. (2007) *El Control Fiscal en Colombia Cuarta Edición*. Medellín, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

¹¹ Alejandro Martínez Caballero, Corte Constitucional, sentencia T-411 del 17 de junio de 1992, exp. T-785.

¹² Manuel Rodríguez Becerra (1993). Ministerio del Medio Ambiente: retos y oportunidades. p. 8. 3. Constitución Política de Colombia, Art. 79.

¹³ Numeral 7, del artículo 268 de la Constitución Política Colombia.

El principio de valoración de costos ambientales obliga a todas las entidades a incluir todos sus proyectos de inversión los costos ambientales dentro del análisis costo-beneficio y reportarlos oportunamente a la respectiva contraloría. La ley 42 de 1993, en su artículo 46, establece la necesidad cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del ambiente, al evaluar la gestión de protección, conservación y explotación de los mismos. Por lo anterior, se torna necesario implementar mecanismos o herramientas que den paso a la valoración y el análisis en términos cuantitativos, de la relación costo-beneficio sobre la conservación, restauración, sustitución y manejo general.

1.1.2 Concepto de control fiscal ambiental

A través de la indagación realizada sobre las experiencias nacionales e internacionales da muestra de un amplio número de definiciones de control fiscal ambiental. En Honduras, por ejemplo, se entiende por control fiscal ambiental “el examen metódico y completo de las estructuras relacionadas con los impactos ambientales que pueden ocasionar las personas a sus formas asociativas bien sean públicas o privadas, incluyendo: los objetivos, planes, políticas, estrategias, determinación de funciones y responsabilidades, sistemas y procedimientos, controles y asignación de recursos, a fin de evaluarlos, apreciar su efectividad general y detectar deficiencias o irregularidades para solucionarlas”¹⁴

¹⁴ Olacefs. (2001) Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente. “Guía metodológica para la ejecución de auditorías ambientales”. Contraloría General de la República de Honduras. Dirección de Auditoría Ambiental

Por otro lado, en Bolivia el control fiscal se entiende como “un examen objetivo y metodológico de evidencias que, en forma independiente, permite medir la eficacia de los sistemas de gestión ambiental, el desempeño ambiental y los resultados de la gestión ambiental, y su finalidad consiste en informar sobre el grado de correspondencia entre los resultados de dichas mediciones y los criterios preestablecidos; así como recomendar medidas y acciones destinadas a corregir las desviaciones”¹⁵

Para el caso de Colombia, la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente — OLACEFS— en su estudio “*Auditoría fiscal para evaluar la gestión ambiental, 2001*”¹⁶ argumenta que el control fiscal es un conjunto de procedimientos aplicados para el examen de la gestión de las entidades sujeto de control, de sus proyectos, programas, actividades, obras y operaciones, incluyendo a las entidades territoriales y los particulares, de tal manera que permita conceptuar sobre la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales con que actúan cuando manejan fondos de la Nación con destinación a la gestión ambiental, el patrimonio público y los recursos naturales y del medio ambiente. Como es de observar, las definiciones buscan un mismo objetivo: velar porque los recursos naturales y del ambiente se utilicen bajo parámetros de eficiencia, eficacia, equidad y economía.

El control fiscal ambiental (CFA) es una herramienta de evaluación de la gestión de las entidades públicas, con el fin de proteger las inversiones en materia ambiental y evaluar las

¹⁵ Olacefs. Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente. (1999). “Estrategia para el ejercicio del control gubernamental en materia ambiental”. Contraloría General de la República de Bolivia, Subcontraloría de Servicios Técnicos — Gerencia de Evaluaciones Ambientales.

¹⁶ Olacefs. Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente. (1999). “Estrategia para el ejercicio del control gubernamental en materia ambiental”. Contraloría General de la República de Bolivia, Subcontraloría de Servicios Técnicos — Gerencia de Evaluaciones Ambientales

acciones encaminadas al mejoramiento del ambiente y, a su vez, que se dé un uso racional a los recursos naturales y al medio ambiente pertenecientes a toda la comunidad (Contraloría de Bogotá, 2006).

De igual forma se ha descrito como una “Función de naturaleza pública, que se desarrolla a través de un conjunto de técnicas y procedimientos que tienen por objetivo vigilar y controlar las entidades de carácter público, privadas y mixtas que intervienen en el uso, conservación y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente”¹⁷

La evaluación sobre la gestión fiscal ambiental busca establecer criterios basados en contextos históricos, aportados desde los diversos tipos de auditorías adelantadas por los organismos de control competentes, para determinar la efectividad de los planes, programas, proyectos e iniciativas relacionadas con el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente. Dicha evaluación deberá tener un carácter cualitativo en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa aplicable, y otro cuantitativo, para efectos de confrontar: 1. la suficiencia de los recursos económicos invertidos en el cuidado, la protección y preservación del medio ambiente por cada entidad, 2. la efectividad de los instrumentos metodológicos de evaluación ambiental, tales como indicadores y valoración de costos ambientales, 3. la alineación de la ejecución del gasto público ambiental con las políticas ambientales y 4. el fomento de la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental, teniendo en cuenta los niveles de afectación directa y los efectos e incidencias que se desprenden del uso y modificación del entorno físico.

¹⁷ PEÑA A, Luis Francisco, (2006) “El control fiscal ambiental: preceptos básicos” en *Control fiscal ambiental*. T. I. Universidad Externado de Colombia. Pp. 83-120

1.2. Objeto del control fiscal ambiental

El objeto del control fiscal ambiental es esencialmente proteger los recursos naturales y el ambiente, mediante la vigilancia y control de las entidades de carácter público, privado, mixto y de cooperación internacional que intervienen en el uso, conservación y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Con la expedición de la Carta Política de 1991, se introduce el concepto de desarrollo sostenible y se reconoce al control fiscal como uno de los mecanismos o medios para velar por la protección del medio ambiente, desde la prevención, mitigación, afectación y reparación del denominado daño ambiental.

A través del control fiscal ambiental, se establece el respectivo seguimiento y monitoreo a los parámetros utilizados a la hora de hacer uso de los recursos naturales y de generar afectaciones directas e indirectas al entorno social y económico; siempre procurando la eficiencia, la eficacia, la equidad y la economía. Asimismo, es posible determinar si la destinación de recursos públicos programados para el cuidado del medio ambiente es suficiente y oportuna, o de lo contrario cuenta con deficiencias que impiden lograr una cobertura integral. Es así como a través del ejercicio del control fiscal ambiental es posible visibilizar la ejecución de dichos recursos, orientados finalmente a la protección y al mantenimiento del entorno, es decir, a la garantía de uno de los fines esenciales del estado.

1.1 Alcance y finalidades del control fiscal ambiental

Resulta indispensable determinar cuándo, cómo y dónde debe iniciar y finalizar el alcance del Control Fiscal Ambiental, a fin de lograr la efectiva protección, conservación, preservación y sostenibilidad de los recursos naturales y del ambiente. De igual forma, es importante analizar si el control fiscal ambiental cuenta con las suficientes herramientas que le permitan proteger el medio ambiente no sólo en lo que respecta a las facultades constitucionales y jurídicas otorgadas, sino también en lo relacionado con el proceso de responsabilidad fiscal, bajo los términos del resarcimiento de los daños causados al patrimonio ambiental de la Nación..

Para comprender el alcance dado al control fiscal ambiental, es relevante tener presente que esta función pública también se ejerce sobre los bienes del Estado y según la clasificación que ofrece el Código Civil, los bienes pueden ser muebles o inmuebles, y estos últimos son el suelo y el subsuelo; en otras palabras, los recursos naturales se dividen en renovables y no renovables. (...) De esta forma, el ámbito de competencia del CFA se extiende desde el análisis a la inversión en proyectos con incidencia ambiental, pasando por la evaluación a los resultados de la gestión y ejecución de políticas adelantadas desde el gobierno hasta llegar a las intervenciones que adelantan los particulares, sobre los ecosistemas.¹⁸

De acuerdo a lo anterior, los entes de control están en la facultad no sólo de intervenir cuando ya se ha causado un daño sobre el medio ambiente, también han sido dotados de

¹⁸ PEÑA A, Luis Francisco. (2006). “El control fiscal ambiental: preceptos básicos” en *Control Fiscal Ambiental*. T. I. Universidad Externado de Colombia. 2006. Pp. 83-120

herramientas que le permiten adelantar una acción de prevención, tales como la función de advertencia, la cual es considerada como un control preventivo o como una señal de alerta sobre aquellos riesgos que puedan afectar o comprometer gravemente el patrimonio público, sin que esto intervenga en el ejercicio de la función fiscalizadora.

La Carta Política ha delimitado el alcance funcional de los entes fiscalizadores más allá de la labor de corrección, extendiendo su brecha de intervención a la labor de prevención, lo cual está completamente relacionado con la política ambiental a la hora de adoptar el principio de precaución, de cautela o precautorio, descrito en la Ley 99 de 1993, pues la labor de vigilancia y control debe contemplar tanto los riesgos o daños cuyo efecto no pueda ser conocido anticipadamente, como aquellos en los cuales resulta posible conocer el efecto antes de su producción.

El medio ambiente es un patrimonio y es un bien jurídico constitucionalmente protegido, sin embargo, la gran mayoría de los sujetos de control han desestimado u omitido los principios de eficiencia, economía y eficacia aplicados a la gestión ambiental. Son estas conductas las que, una vez adelantando todo el proceso auditor por los entes de control fiscal, determinan y establecen la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. (art 1, Ley 610 de 2000).

La Ley 610 de 2000 establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y dicho proceso tiene como objeto “el resarcimiento de los

daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.”¹⁹ El artículo 3 de la precitada Ley señala que por gestión fiscal se entiende “ el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

La gestión ambiental no debe ser vista como una problemática exclusiva del Estado, pues la garantía de protección, cuidado, preservación y sostenibilidad de los recursos naturales y del desarrollo debe enmarcarse bajo un principio de corresponsabilidad. Por lo anterior, el alcance y la finalidad de la responsabilidad fiscal aplicada al componente ambiental tienden a brindar una óptica integradora y mucho más amplia, pues tanto agentes estatales como agentes privados deben orientar sus proyectos de desarrollo económico dentro de las vertientes estrictas de la normatividad ambiental, para determinar las acciones de depleción, mitigación así como de los eventuales daños al medio ambiente, los cuales deben ser resarcidos o reparados por ese papel que el ordenamiento les ha asignado, como condición jurídica para el adelantamiento de sus acciones de producción y desarrollo. Se entiende entonces al agente contaminador como la

¹⁹ Art 4, Ley 610 de 2000.

persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que de manera directa o indirecta deteriora el medio ambiente²⁰.

La protección, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gastos de inversión y disposición del patrimonio ambiental son labores determinantes a la hora de garantizar cumplimiento de las normas, políticas, planes y proyectos o actividades relacionados con el medio ambiente, y el control fiscal ambiental aparece como una función pública guiada por los principios prevención y precaución, que además permite evaluar la gestión ambiental de las entidades del Estado, y que a su vez permite verificar el cumplimiento de las normas y políticas aplicables.

1.3. Concepto de daño ambiental

El concepto de daño ambiental ha sido situado desde varios escenarios tales como el asociado al daño antijurídico, sin embargo, se ha evaluado la cobertura integral de la definición teniendo en cuenta el efecto que genera, toda vez que para generar un daño ambiental no siempre debe presentarse una infracción a una norma ambiental, de hecho, existen normas que permiten de manera intrínseca la generación de un daño ambiental. Por lo anterior, el concepto de daño ambiental debe ir más allá de las consecuencias que puedan ser generadas por una lesión o por un perjuicio.

²⁰ Plan Anual de Estudios (PAE). (2006). Contraloría de Bogotá en *Desarrollo del Control Fiscal Ambiental*. Recuperado de : <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Sectoriales/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Ambiente/-%20Los%20Quince%20A%C3%B1os%20de%20la%20Constitucion%20Ecologica%20de%20Colombia%20Desarrollo%20del%20Control%20Fiscal%20Ambiental.pdf>

A la hora de hablar de daño ambiental es imperativo hablar de daño patrimonial y de daño ecológico, no sin antes generar una diferenciación entre estos dos conceptos. El daño patrimonial incurre en la afectación directa a los bienes tangibles pertenecientes a personas naturales o jurídicas. Por su parte, el daño ecológico hace alusión a la afectación generada al entorno, es decir, que las consecuencias podrán no percibirse de manera inmediata y no serán visible sobre un bien tangible, pero si en general sobre la calidad del medio ambiente, sobre la salud, sobre el bienestar y sobre la economía, producto de un proceso continuado de contaminación.

El daño ambiental no es un daño tradicional, pues trasciende el carácter individual o colectivo concreto asociado tradicionalmente al carácter de responsabilidad civil, y las consecuencias que produce son dilatadas en el tiempo y espacio, pudiendo afectar generaciones futuras.

Tal y como se ha mencionado a lo largo de la presente monografía, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido, esto quiere decir que puede ser susceptible de resarcimiento o reparación, sin embargo, para que exista el reconocimiento de una “lesión” ambiental necesita hacerse tangible y demostrarse un deterioro sobre la calidad de vida de quienes se hayan visto directa o indirectamente afectados.

Para el profesor Vázquez García ²¹, es posible asociar las siguientes características al daño ambiental:

²¹ VÁSQUEZ G, Aquilino . (2004). *La Responsabilidad por Daños al Ambiente*; Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental; México.

- *Es irreversible.*
- *Es acumulable*
- *Es difuso, tanto por la forma de exteriorizarse como por la forma en que se determina la relación causa-efecto*
- *Es colectivo, pues puede presentar una pluralidad de autores, de víctimas o de ambos*
- *Es consecuencia de los procesos tecnológicos*
- *Carece de espacialidad determinada*
- *Se presenta en dos ámbitos al afectar los derechos subjetivos de individuos determinados y el interés común de la sociedad*

La Ley 99 de 1993 define el daño ambiental como “*el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes*”, y su probabilidad de ocurrencia fijará el amparo del principio de precaución, pues la falta de certeza no justifica la adopción de medidas eficaces para impedir el deterioro del medio ambiente.

Por otro lado, Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre Responsabilidad Ambiental en relación con la Prevención y Reparación de Daños Ambientales²², fija su posición sobre el principio “quien contamina paga”, en el marco de prevención y reparación de los daños medioambientales, ligado al principio de desarrollo sostenible. Esto quiere decir que la reparación del daño ambiental tendrá en cuenta el punto de vista financiero a la hora de haberse generado una actividad con afectación al medio ambiente o que haya supuesto una amenaza inminente.

²² DOCE L 143, de 30 de abril de 2004.

La Directiva 2004/35/CE señala que por daño ambiental debe entenderse también “los daños provocados por los elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos”.

De acuerdo con lo dispuesto en la norma europea citada, por daño ambiental podrá entenderse:

1.- Los daños a las especies y hábitats naturales protegidos: cualquier daño que produzca efectos adversos significativos a la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies.

2.- Los daños a las aguas: cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico de las aguas.

3.- Los daños al suelo: cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo que produzca efectos adversos para la salud humana, debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o subsuelo.

Conforme a lo anterior, es posible observar que más allá de las afectaciones individuales sobre bienes tangibles específicos, el daño ambiental debe contemplar las afectaciones padecidas

por un grupo de personas o una comunidad frente al uso o deterioro del patrimonio ecológico y en general del entorno.

Es importante abordar el concepto de daño ambiental desde la prevención y reparación, ya que, a través de la historia, se han generado importantes esfuerzos a la hora de anclar el tema ambiental a la obligación como norma de derecho consuetudinario, y, por ende, es objeto de reconocimiento y sujeción de derechos y deberes. La Declaración de Estocolmo (1972) y la Declaración de Río (1992) representan un avance significativo en materia de legislación ambiental y dan a conocer la urgencia de adelantar acciones que soporten los fundamentos legales y políticos del desarrollo sostenible. La disposición que es común a las dos declaraciones es la que trata de la prevención de los daños ambientales. La segunda parte del Principio 21 de Estocolmo y del Principio 2 de Río se establecen la responsabilidad de los Estados de “velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”²³. La obligación se compensa mediante el reconocimiento de principios y políticas ambientales y del desarrollo.

El Principio 22 de la Declaración de Estocolmo se refiere a la responsabilidad y compensación por el daño ambiental a nivel internacional, cuando explícitamente establece que “los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales

²³ Gunter Handl. (2012). Declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (declaración de Estocolmo), de 1972, y declaración de río sobre el medio ambiente y el desarrollo, de 1992. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Recuperado de <https://www.un.org/law/avl>.

que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.²⁴

Por último, al momento de hablar de daño ambiental es posible que exista una relación directa con el denominado impacto ambiental o incluso el pasivo ambiental. Siguiendo con el principio de la directiva europea nombrada anteriormente, el pasivo ambiental se constituye de una obligación o un gasto que se desprende de la valoración de un daño ambiental, no obstante, se ha tornado compleja la contextualización en un ámbito jurídico pues debe cumplir con ciertas exigencias normativas.

La adopción e internalización de una verdadera conciencia orientada a evitar, reducir y reparar de manera integral el daño ambiental implica que los agentes que lo causan, otorguen un tratamiento distinto de carácter transversal, no solo porque es válido plantearse la tesis de imprescriptibilidad, teniendo en cuenta que muchas de las consecuencias de acciones ambientales no son inmediatas, sino por la estrecha relación que existe entre la protección del medio ambiente y desarrollo económico, desarrollo social; es decir; el desarrollo sostenible.

²⁴ CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel. (2006). Valoración del Daño Ambiental. *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- PNUMA*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

2. Regulación y marco normativo del control fiscal ambiental

2.1 Principios normativos y marco regulatorio del control fiscal ambiental

El estudio realizado en este punto, pretende indagar sobre los mecanismos con los que cuenta el control fiscal para contribuir a la protección del ambiente. La Constitución Política de 1991 es la principal fuente normativa al momento de hablar sobre legislación ambiental, desde allí se ha forjado todo un marco normativo y regulatorio que acompaña la preservación y conservación del patrimonio natural, y con ello, el ejercicio del control fiscal ambiental frente a su labor de vigilancia y seguimiento.²⁵

La vigilancia y control de la gestión fiscal se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad, desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales, estos últimos con el propósito de cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de estos. Uno de los principales retos de la vigilancia de la gestión fiscal ambiental apunta a la reformulación de los principios del Control Fiscal considerando la prevención, la precaución y la sostenibilidad como elementos clave que permitan impulsar la educación ambiental, la participación ciudadana y la adopción de buenas prácticas.

A continuación, se expone un resumido bosquejo sobre la normatividad clave proferida desde la Carta Magna en materia regulatoria ambiental:

²⁵ UNIVERSIDA DEL ROSARIO (2019) , syllabus Especialización Control Fiscal Ambiental, Gerencia Pública y Control Fiscal, docente Gustavo Adolfo Escudero Aranda

Cuadro N° 1 Marco Regulatorio del Control Fiscal Ambiental en Colombia

MARCO REGULATORIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA	
Ley 99 del 22 de diciembre de 1993	Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente; se reordena el sector público encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA113; y se dictan otras disposiciones.
Ley 42 del 26 de enero de 1993	Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
Ley 136 del 2 de junio de 1994	Por medio de la cual se asignan funciones en materia ambiental a las corporaciones autónomas regionales, a los departamentos, a los municipios, a los grandes centros urbanos y a los territorios indígenas ¹¹⁵ . Modificada por la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, la Ley 1447 de 2011, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1368 de 2009 y la Ley 1148 de 2007.
Decreto 0322 del 30 de junio de 1994	Por medio del cual se implementa el Sistema Ambiental del Distrito Capital y se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente. Modificado por el Decreto Distrital 577 de 1995, el Decreto 673 de 1995, el Decreto distrital 308 de 2001, por el cual se modifica la estructura organizacional del DAMA y se asignan funciones a sus dependencias, el cual es derogado por el actualmente vigente Decreto 330 de 2003. Con la Reforma Administrativa del Distrito Capital, Acuerdo 257 de 2006 se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Se crea la Secretaria Distrital de Ambiente, la cual se convierte en la entidad que recoge el espíritu del DAMA con nuevas herramientas y estructura.
Ley 165 del 09 de noviembre de 1994	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. El Convenio aprobado por esta Ley fue promulgado por el Decreto 0205 de 1996.
Ley 472 del 05 de agosto de 1998	Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. ¹¹⁸ Menciona entre los derechos e intereses colectivos, además del derecho al goce de un ambiente sano, otros como la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; la conservación de las especies; la protección de áreas de especial importancia ecológica; la seguridad y la salubridad públicas.
Ley 610 del 15 de agosto de 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Modificada por la Ley 1474 de 2011.
Decreto 1713 del 6 de agosto de 2002	Decreto Nacional 838 del 23 de marzo de 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45862 de marzo 28 de 2005.
Decreto 4688 del 21 de diciembre de 2005	Por el cual se reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y Ley 611 de 2000 en materia de caza comercial. Diario Oficial 46130 de diciembre 22 de 2005.

MARCO REGULATORIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA	
Decreto 1575 del 09 de mayo de 2007	Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Diario Oficial 46623 de mayo 09 de 2007.
Decreto 3600 del 20 de septiembre de 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial 46757 de septiembre 20 de 2007.
Ley 1252 del 27 de noviembre de 2008	Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2372 del 1 de julio de 2010	Por medio del cual se dictan normas respecto al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman.
Ley 1444 de 2011	Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.
Decreto-Ley 3573 de 2011	Que crea la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
Ley 1466 de 2011	Por el cual se adicionan, el inciso 2° del artículo 1° (objeto) y el inciso 2° del artículo 8°, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones.
Ley 1473 de 2011	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.
Ley 1474 de 2011	“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”
Decreto 2041 de 2014	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
Decreto 1077 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
Decreto 1076 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Resolución 97 de 2017	Por la cual se crea el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y se adoptan otras disposiciones.
Ley 1333 de 2009	Por el cual se establece el procedimiento ambiental y se dictan otras disposiciones
Decreto 3678 de 2019	Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones
Decreto 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la indagación normativa

La evolución en materia normativa en Colombia ha estado directamente ligada a los avances alcanzados a nivel internacional. El marco regulatorio compilado guarda una estrecha relación con momentos cruciales como lo son la Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992), la Conferencia de las Naciones Unidas (1982), la Comisión de Brundtland (1987), la Declaración de los Objetivos del Milenio (2000), la Cumbre sobre de Desarrollo Sostenible (2002) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Río + 20 (2012) , y es a través de estos referentes históricos que los órganos legislativos han ido configurando las normas relacionadas con los diferentes sistemas de protección y cuidado del medio ambiente, así como las herramientas para garantizar, vigilar y controlar el cumplimiento de estas, y medir los niveles de compromiso adoptado por los diferentes agentes a la hora de brindar una garantía de desarrollo y sostenibilidad.

Tal y como se ha mencionado a lo largo del escrito, la Constitución Política de 1991 es considerada como la Constitución Verde o Constitución Ecológica, y es a partir del capítulo tercero, título II, donde se focaliza el tratamiento del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. De igual forma se introduce el concepto de desarrollo sostenible al momento de concatenar la protección ambiental con cada uno de los pilares, ejes y enfoques de los Planes de Desarrollo a nivel nacional y a nivel territorial.

La siguiente tabla recopila la normatividad constitucional más relevante relacionada con el medio ambiente y el desarrollo:

Cuadro N° 2 Normativa Constitucional orientada al Medio Ambiente

TEMÁTICA	CONTENIDO	ARTÍCULO
Dignidad Humana	Principio de reconocimiento de la vida como derecho esencial	Preámbulo, 1, 2,11
Diversidad étnica y cultural	Reconocer las etnias y su protección por el Estado Protección de territorios indígenas	7. 330
Riquezas culturales y naturales de la nación	Deber de proteger el ecosistema y todos recursos naturales y culturales	8
Salud y saneamiento ambiental	Estipula la salud y saneamiento ambiental como servicio público, el Estado debe velar por su organización y dirección	49
La propiedad privada y la ecología	La propiedad privada debe cumplir una función social y ecológica	58
De los bienes de uso público	Determinación de los bienes de uso público	63
Ambiente Sano	Derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano	79
Regular los recursos naturales	Deber del Estado de hacer una planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales racional para lograr un desarrollo sostenible	80
Mecanismos de Defensa del Medio Ambiente	Creación de los mecanismos Efectivos para proteger y velar por el Medio Ambiente	88
Deberes de los ciudadanos	Establece el deber de todo ciudadano de cuidar y proteger y velar por un ambiente sano	95
Planes de Desarrollo	Obligación de los gobiernos de incluir en sus planes el tema de Medio Ambiente	

Fuente: Elaboración propia a partir del recurso disponible en artículo citado²⁶

La normatividad existente en materia ambiental permite a los entes de control fiscal ejercer sus potestades de vigilancia a la gestión estatal en defensa del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación, así como propender por que las entidades vigiladas incluyan el

²⁶ PALACIO LOPERA, Auxilio. (enero-junio, 2019). Legislación ambiental en Colombia, ayer, hoy y desafíos. *Summa Iuris*, 7(1), pp. 97-113.

cálculo real y efectivo de los costos ambientales en sus políticas, estrategias y gestión²⁷. La Contraloría General de la República, mediante el ejercicio del control fiscal ambiental, contribuye a la protección y conservación de los recursos naturales y del ambiente, y es a través de los principios instaurados y el marco regulatorio, que se fortalece el aprovisionamiento de herramientas y mecanismos que facilitan y permiten la labor del ente fiscalizador.

2.2 El desarrollo Sostenible

El concepto de desarrollo sostenible guarda una estrecha relación con la preservación y la sostenibilidad en el tiempo de los recursos naturales renovables y no renovables pertenecientes al patrimonio ecológico, con las comunidades, con la cultura, y en general con todo lo que acarrea el entorno. La necesidad de reconocer una afectación directa en el equilibrio ecológico, social, económico y cultural al momento de causar un detrimento e impacto ambiental negativo dada la falta de conciencia y el abuso desmesurado de los recursos naturales y del medio ambiente, ha hecho que el desarrollo sostenible se plantee como un modelo económico alternativo que atienda las necesidades del presente sin comprometer la capacidad que tendrán las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

El concepto de sostenibilidad alude al principio de solidaridad intergeneracional, (Sapiña,2006) pues el desarrollo social nunca será completo sin considerar las limitaciones heredadas por sociedades anteriores para a partir de allí plantear modelos económicos y de desarrollo.

²⁷ Álvaro Villate Supelano. Op Cit. Pp. 313,

El informe de la Comisión de Brundtland define al desarrollo sostenible como *“aquel que atiende las necesidades del presente sin poner en peligro la posibilidad que las futuras generaciones puedan atender las suyas”*, y esto es posible generando una clara diferenciación entre crecimiento y desarrollo, el primero entendido como la cantidad de producción para el abastecimiento entre mercados y el segundo como garante de calidad de vida al tejido social. Por su parte, la Comisión de Río enfatiza en que el principal objetivo del desarrollo sostenible debe ser el de *“procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos, se proteja el medio ambiente y el desarrollo mundial y para ello, según su texto, se deben alcanzar el equilibrio entre las distintas partes: ecológicas, sociales y económicas”*.

Una de las herramientas que facultan a las naciones ser garantes de calidad de vida y desarrollo son las disposiciones constitucionales y legislativas, las cuales reconocen la gran importancia de la protección, preservación y reparación de los recursos naturales, para así asegurar su conservación y sostenibilidad. A partir de allí se despliega toda un marco legislativo y normativo que permite situar al desarrollo sostenible como principio rector, como concepto y como uno de los derechos fundamentales, de la mano con derechos tan imprescindibles como el derecho a la vida, a la alimentación y a un ambiente sano.

En Colombia, la Carta Política de 1991 reza en su artículo 80 que *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”*, fijando la importancia de hablar en un lenguaje de conservación y sostenibilidad. Por otro lado, el artículo 3 de la Ley 99 de 1993

define que “*Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades*”.

El literal g del artículo 3 del Decreto 403 de 2020 “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*”, introduce el principio de desarrollo sostenible en el marco del ejercicio del control fiscal, y resalta que “*el Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal*”.

Con la introducción de este principio se resalta la obligatoriedad que tienen las entidades estatales y los órganos de control de vigilar que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales y el medio ambiente, la relación costo – beneficio y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para mantener la oferta sostenible a largo plazo y satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Asimismo, el principio del efecto disuasivo conduce a que la vigilancia y el ejercicio del control fiscal generen conciencia en los sujetos teniendo en cuenta las consecuencias que pueden acarrear los comportamientos que se encuentren por fuera de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal, y esto es sumamente importante ya que la generación de conciencia trasmite un mensaje que va más allá

de las secuelas ocasionadas por un detrimento a los recursos públicos, también fortalece la denominada pedagogía ciudadana en la que se promueven los espacios de interacción, publicación y construcción colectiva, acompañada de todas las tecnologías de información, de los mecanismos de participación y de otras facilidades de acceso a la información.

2.3 La valoración de costos ambientales

El principio de valoración de costos ambientales faculta la cuantificación en términos económicos de la explotación generada por los agentes privados a los recursos naturales, a efectos de determinar el daño ambiental causado y la forma de introducir medidas que permitan el resarcimiento del mismo; lo que en economía se conoce como “externalidades negativas”.

Las causas de las externalidades por la utilización del medio ambiente y de los recursos naturales, se relacionan con la no “internalización” de los costos externos o “externalidades ambientales” por parte de los agentes económicos que las generan. Esto ocurre cuando el generador de la externalidad -él agente que utiliza el medio ambiente como receptor de contaminantes o explota los recursos naturales, no asume los costos y los transfiere a terceros en forma de contaminación, afectando de manera contundente y negativa su bienestar.

Generalmente, un agente económico define el nivel óptimo de producción con base en los costos directos tales como la compra de materias primas, la contratación de mano de obra, el pago de capital, entre otros costos tangibles, sin embargo, no incluye dentro de su análisis aquellos costos ambientales que podría causar por las actividades de explotación e invasión al entorno ecológico. Lo más preocupante es que, además de que estos costos no son asumidos por

el privado, los transfiere a terceros. Estos costos ambientales, que son valorables económicamente, se expresan en forma de agotamiento y deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente; contaminación de los cuerpos de agua, del aire y del suelo, lo que se traduce en afectaciones a la salud pública.

Los costos sociales que son transferidos en forma de contaminación y deterioro ambiental pueden adquirir un valor económico, y es este el ejercicio conocido como “valoración económica del medio ambiente” o “valoración de costos ambientales”.

Existen diversas metodologías para llevar a cabo esa valoración económica. Desde la simple estimación del costo de mitigar un impacto ambiental, hasta el cálculo del valor de recuperar o reemplazar el recurso natural o ecosistémico afectado, como por ejemplo estimando los aumentos en costos a terceros debidos a la contaminación, calculando los costos incrementales que resultan por efectos del deterioro, o estimando las pérdidas en productividad que resultan por la contaminación o el deterioro de los recursos naturales.

Otras técnicas de valoración de bienes ambientales incluyen la estimación del costo en que incurre la sociedad por desmejoras en la salud (morbilidad, mortalidad) y productividad de los trabajadores afectados por la contaminación.

Todas estas estimaciones o métodos de aproximación del costo ambiental tienen limitaciones y supuestos, que no es del caso discutir, sin embargo, utilizan una premisa muy intuitiva: “las personas estarían dispuestas a pagar para evitar daños ambientales”.

Algunas metodologías complementarias y sobre las que más se han realizado trabajos empíricos en el tema, buscan capturar de manera más amplia los costos sociales de la contaminación y el deterioro ambiental, dentro de las cuales figuran²⁸:

- ✓ Valoración mediante la estimación de los “Precios Hedónicos”
- ✓ Valoración de los “Costos de Viaje”
- ✓ “Valoración Contingente” de bienes no mercadeables.

La valoración mediante las metodologías de Precios Hedónicos se basa en el supuesto de que el precio de un bien es resultado de la suma de los componentes que las personas le asignan a los distintos atributos del bien. Algunos de esos atributos tienen precio en el mercado, otros no. Así, por ejemplo, dos viviendas con idénticas características como número de cuartos, área construida, distancia al centro de la ciudad, número de baños etc., tendrían distinto precio en el mercado si una de ellas estuviera ubicada en una zona con alta contaminación auditiva y la otra no. La valoración hedónica aprovecha el hecho de que las viviendas tienen precio de mercado, pero su precio incluye valores que no tienen mercado, como es el caso de la calidad ambiental.

La diferencia entre los precios de esas dos viviendas se convierte en la clave para estimar el valor que la sociedad asigna a ese “mal” que es la contaminación por ruido. Resulta evidente que la contaminación estaría entonces generando costos al dueño de la vivienda ubicada en el sitio con alta contaminación por ruido, dado que recibiría un menor precio por ella. Este costo,

²⁸OSORIO MUNERA, valoración económica de costos ambientales: marco conceptual y métodos de estimación Semestre Económico, vol. 7, núm. 13, enero-junio, 2004, pp. 159-193 Universidad de Medellín Medellín, Colombia

que no es más que una externalidad ambiental, que no fue asumido por quien generó el problema de contaminación y que se trasladó por lo tanto al dueño de la vivienda.

La metodología de costos de viaje, por su parte, trata de estimar el valor que la sociedad asigna a un “bien” o a un “mal” ambiental, mediante el cálculo de la disponibilidad que tienen las personas por pagar el precio para desplazarse hacia el sitio o recurso que se quiere valorar. Así, por ejemplo, si la contaminación hace que un lugar deje de ser atractivo como sitio de recreación, entonces quienes disfrutaban del lugar deberán buscar un lugar alternativo donde puedan obtener los mismos beneficios. En este caso, se estimaría el costo diferencial en que incurren los usuarios del anterior lugar por ir al nuevo. En esta metodología, el costo de la contaminación sería igual a los costos adicionales de viaje por ir a otro lugar.

Por otro lado, la metodología de valoración contingente trata de estimar el valor de un “bien” o de un “mal” no mercadeable mediante la creación de un mercado hipotético. Este mercado hipotético se “crea” indagando de forma directa a las personas sobre su disponibilidad a pagar por el mantenimiento de un bien o por el mejoramiento de su calidad ambiental.

Esta metodología también permite estimar la mínima disponibilidad a aceptar un “mal” ambiental. Dado que el mercado que se quiere crear es un caso hipotético, tiene mas importancia asegurar que el “bien” o “el mal” que se quiere valorar, sea descrito con la mayor presión posible. En esa medida será posible aproximarse a la valoración económica de bienes como la calidad ambiental o de “males” como la contaminación.

Por ejemplo, si se piensa en una mejora en la calidad del agua de un río mediante un proyecto de descontaminación, entonces, un individuo que se encuentre en el área de influencia del proyecto tendrá un mayor nivel de bienestar después de la descontaminación.

Esto se puede representar como:

$$U^1(\textit{Agua del Río de _mejor _calidad}) > U^0(\textit{Agua del Río Sucia})$$

Donde “U” representa el nivel de utilidad alcanzado por el individuo. Este cambio se podría hallar para un individuo representativo de la sociedad y de este modo se agregar para la totalidad de individuos. El valor encontrado sería lo que la sociedad valora la mejora en la calidad ambiental generada por el proyecto de descontaminación.

Existe un sinnúmero de metodologías que permiten calcular la valoración de recursos naturales y ambientales, no obstante, y para efectos del presente trabajo de investigación, es fundamental darlas a conocer como referencia a la hora de desarrollar un ejercicio efectivo y oportuno de vigilancia y control; es así como el Decreto 403 de 2020, habla de la especialización técnica como un principio a partir del cual la vigilancia y el control fiscal deben adelantarse con calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, mediante el conocimiento de la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio propio del respectivo sector y de sus procesos, la ciencia o disciplina académica aplicable a los mismos y los distintos escenarios en los que se desarrollan.

Es obligación de los órganos de control fiscal cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales. En este mismo sentido, es obligación de la entidad auditada determinar el costo-beneficio de la inversión ambiental para así lograr una cuantificación del impacto y velar por el cumplimiento del proceso sancionatorio ambiental a cargo de las autoridades ambientales competentes.

La formulación y ejecución de los proyectos de inversión que involucren la explotación de recursos naturales, deben contar con una mirada totalizadora e integral que no sólo se oriente a la optimización netamente económica, sino que además contribuya al bienestar de los agentes que se ven directa e indirectamente involucrados en el proyecto.

Cuando se trata de proyectos o políticas relacionadas con activos ambientales, o cuando los proyectos de diferentes sectores causan impactos ya sean positivos o negativos al medio ambiente, seleccionar la mejor alternativa se convierte en una tarea de mayor cuidado. Los estudios de valoración económica de activos ambientales permiten conocer el valor económico de un recurso natural o ambiental, además, permiten averiguar el incremento en su valor dada una mejoría en su calidad o en su funcionamiento.

Es así, cómo a la hora de aplicar la técnica de análisis costo beneficio, con la finalidad de establecer si los beneficios derivados del proyecto son mayores que los costos, la obtención del valor de los beneficios se convierte en un elemento crucial. Lo anterior, se lograría a través de los estudios de valoración del medio ambiente y los recursos naturales y terminaría por establecer una dinámica económica y ambientalmente sostenible.

2.4 Dificultades en la aplicación del marco regulatorio

El marco regulatorio en materia ambiental ha contado con avances representativos respecto a las políticas de uso, conservación, protección y sostenibilidad ambiental, sin embargo, existen grandes deficiencias en la aplicación del mismo, que van desde la falta de articulación institucional frente a los criterios unificados por parte de las autoridades ambientales a la hora de manejar los activos ambientales. Hasta el, aún en ocasiones, inexistente interés por aplicar de manera responsable un análisis costo – efectividad por parte de los agentes económicos a la hora de desarrollar un proyecto de inversión y contemplar en todas sus fases el principio de valoración de costos ambientales, sostenibilidad y emplear la denominada Responsabilidad Social Empresarial o RSE.

Por otro lado, los vacíos normativos dan lugar a interpretaciones que afectan un determinado aspecto al momento de su aplicación. Tal y como se nombró recientemente, no existe una metodología unificada a la hora de entrar a evaluar un proyecto de inversión, lo que genera que el análisis costo – beneficio no cuente con procesos, procedimientos y protocolos sólidos y uniformes que establezcan una cuantificación acertada del impacto generado a la hora de desarrollar las actividades de extracción y explotación de recursos naturales, o incluso para aplicar una eficiente valoración de costos ambientales.

Con base en lo anterior, el ejercicio de vigilancia y control fiscal se dificulta a la hora de no emplear una metodología estandarizada que contemple la valoración cultural social, económica y ambiental de los recursos naturales a nivel nacional. Respecto al proceso

sancionatorio, no ha existido una unidad de criterios a la hora de diseñar y adelantar las auditorías ambientales, especialmente, en lo que concierne al destino de los recursos generados por multas, sanciones, comparendos ambientales o en general, producto del resarcimiento una vez se determina un proceso de responsabilidad fiscal ambiental.

La Ley 1333 de 2009, establece el procedimiento sancionatorio ambiental y asigna como potestad sancionatoria a los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo cual a primera vista parece establecer una visión integral en materia ambiental, sin embargo, el trabajo coordinado se desvirtúa a la hora de analizar los alcances desde su intervención y misionalidad, lo cual da muestra una debilidad a nivel institucional, restándole importancia a la política ambiental y primando las políticas asociadas con el crecimiento económico , visto desde los procesos de renovación urbana, ordenamiento territorial y construcción de vivienda.

Si bien, en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor, el establecimiento de medidas preventivas no es suficiente a la hora de evitar, mitigar o eliminar toda posible ocasión de daño ambiental, y esto se puede evidenciar también a la hora de verificar la atenuación de la responsabilidad en este campo, pues la generación de infracciones podrán atenuarse en la medida que el infractor por ejemplo, tenga la voluntad de resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, y es aquí, es donde vale la pena entrar a analizar que si desde el procedimiento sancionatorio existe una vía libre a la interpretación ajustada de la norma por parte del agente económico o privado, pues puede que encuentre mucho más favorable el hecho de disponer de los recursos naturales para desarrollar sus proyectos de inversión con

invasión al entorno ecológico y con la plena conciencia de la generación de un posible daño ambiental, y luego presentar acciones o medidas que den cuenta de su “voluntad” por resarcir o mitigar el posible daño causado.

Por otro lado, las metodologías utilizadas para establecer la imposición de sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, definidas en el Decreto Nacional 3678 de 2010, son aquellas en las que se concreta o no se concreta una afectación ambiental y cuentan también con inconvenientes al momento de definir su alcance, dado que existen algunas situaciones en las que se observa un incumplimiento a autoridad o normativa ambiental, pero no existe un riesgo de tener una afectación ambiental a un bien de protección, como lo es el caso de las conductas asociadas, por ejemplo, al vertimiento de aguas residuales con supervisión y monitoreo previo para efectos de demostrar que no están siendo vulnerados los límites permitidos por la legislación, sin embargo, generan afectaciones al entorno ecológico.

Por lo anterior, se observa la falta de un carácter persuasivo y preventivo, que acolita en cierta medida una actuación irresponsable por parte de quienes ejercen este tipo de conductas, pues la definición del procedimiento para tasar una multa o sanción no contempla las infracciones ambientales que, a pesar de generar un incumplimiento ambiental, no tienen repercusión en bienes de protección ambiental.

El artículo segundo del Decreto 3678 de 2010 establece los tipos de sanción de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma de la siguiente forma:

- “1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes;*
- 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio;*
- 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro;*
- 4. Demolición de obra a costa del infractor;*
- 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción;*
- 6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres;*
- 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.”*

Por su parte, el artículo tercero señala *“Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento. Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción.”*

Es importante detenerse en uno de los aspectos que dan lugar a la sanción, y es la capacidad económica del infractor. La determinación de la capacidad económica de las personas naturales se convierte en un factor con restricciones dadas las herramientas con las que se cuenta

en la actualidad para ejercer esta caracterización y las existentes, como el caso del SISBEN, no son homologables a las metodologías utilizadas en materia ambiental, razón por la cual, al momento de levantar una sanción, deben contar con la sanción con menor valor de capacidad, cesando una multa en ocasiones mucho más alta y dejando abierta la posibilidad de incurrir en reincidencias.

Asimismo, el factor temporalidad es otra de las dispersiones encontradas en el establecimiento de multas, el cual no es más que la duración de la infracción ambiental, dependiendo si es de forma continua, discontinua o instantánea. El factor de temporalidad estará establecido en un rango de 1 a 4, siendo 1 un hecho instantáneo y 4 un hecho continuo con duración de más de 365 días, lo que quiere decir que, la tasación al momento de determinar la infracción ambiental tendrá el mismo alcance si se trata de 1 año o de 3 años.

Por último, se observa que una de los tipos de sanción es el trabajo comunitario, el cual se impondrá por el incumplimiento de las normas ambientales o actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales de competencia, siempre y cuando no se cause afectación al medio ambiente. Este tipo de sanción también será utilizada cuando la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, y esto es fundamental ya que, como se mencionó anteriormente, la capacidad socioeconómica del infractor cuenta con limitaciones en su metodología de caracterización, por lo que el trabajo comunitario limita ampliamente su alcance, y en este sentido, es una sanción que no ha sido regulada frente a aspectos como: tiempo, la definición del tipo de trabajo comunitario, los resultados aportados por el infractor y cómo aporta el trabajo realizado a la reparación del daño ambiental ocasionado.

La destinación o la administración de los recursos asociados al recaudo de multas y sanciones, motivados por una infracción ambiental, en ocasiones se ve expuesta a la falta de control y regulación por parte de las autoridades ambientales, pues existen vacíos normativos y cabida a interpretaciones que inician desde el hecho mismo de constitucionalidad.

La Sentencia C-632.-11 establece:

2.1.1.1. El primer problema consiste en que al autorizarse dentro del proceso sancionatorio la reparación de los perjuicios causados al medio ambiente, y, al mismo tiempo, permitir el ejercicio de la acción civil para reparar esos mismos daños, se vulnera el principio de non bis in ídem, previsto en el artículo 29 Superior, debido a que un solo hecho constitutivo de infracción al ambiente genera dos procesos distintos con igual pretensión, y la consecuencia de ello es una doble indemnización de perjuicios: la ordenada por la autoridad administrativa ambiental y la ordenada por la autoridad judicial correspondiente. Lo anterior, a su vez, produciría un enriquecimiento sin justa causa de la administración, en tanto que obtendría una doble reparación del daño y un provecho económico injustificado por una misma conducta dañina, lo cual se traduce en violación del principio de interdicción de la arbitrariedad, consagrado en el Preámbulo de la Constitución y en los artículos 1° y 2° del mismo ordenamiento.

2.1.1.2. Por otro lado, el segundo problema se deriva del hecho de que la norma le atribuye funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas ambientales, sin que se cumplan los presupuestos previstos en la Constitución Política para dicho efecto.

A juicio del actor, definir si existe el deber jurídico de reparar los perjuicios ocasionados por el daño al medio ambiente, así como el monto de la indemnización a cargo del particular responsable, es una función jurisdiccional que ha sido asignada de manera exclusiva a los jueces de la República. Sin embargo, advierte, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República para otorgar funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, se encuentra limitada a que las competencias atribuidas estén claramente definidas y determinadas en la ley, y a que dichas autoridades gocen de la independencia e imparcialidad de un juez. En el caso de las autoridades administrativas ambientales, en criterio del libelista, no existe esa independencia e imparcialidad que se exige para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, ya que su estructura orgánica y funcional es absolutamente jerarquizada y, en materia sancionatoria ambiental, no existe separación de las funciones de investigación y de sanción. Además, estima que la norma no es clara en señalar cuál de todas las autoridades ambientales ejercerá las funciones jurisdiccionales.

La Ley 1333 de 2009, en su artículo 4, indica que las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, es decir, que sólo podrá determinarse una vez sea establecida la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta²⁹, y será la autoridad ambiental la que defina la naturaleza, el alcance y el tipo de medida, no obstante, nuevamente se presentan las dificultades a la hora de no contar con una metodología uniforme, tal y como se ha mencionado

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C.-632-11

anteriormente. A pesar de que el artículo 31 de la precitada ley señala que las sanciones y medidas compensatorias “*deberán guardar una estricta proporcionalidad*”, teniendo en cuenta que las circunstancias compensatorias no están descritas en la ley y que al alcance es limitado dado, que la proporción del daño ambiental no puede ser más grave que la sanción misma, es decir, que carece de un alcance en sí misma, pues no se impone a título de pena.

Conforme a lo anterior, la subjetividad de las metodologías y las dificultades existentes a partir del factor propio de constitucionalidad, hacen que la estricta y eficiente aplicación del marco regulatorio se encuentre sesgada en varios escenarios, lo cual también ocasiona inconvenientes a la hora de aplicar el principio de valoración de costos ambientales y, en general, el ejercicio del Control Fiscal Ambiental y la evaluación de la gestión ambiental.

3. Órganos ejecutores del control fiscal ambiental en Colombia

3.1 Funciones de órganos ejecutores del control fiscal ambiental

El artículo 2 del Decreto 403 de 2020 define como órganos de control fiscal a la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, las Contralorías Distritales, las Contralorías Municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Los artículos 113, 117 y 119 de la Constitución Política señalan que la Contraloría General de la República es un órgano de control, autónomo e independiente, que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. Asimismo, los artículos 267, 268, 271, 272 y 274, definen el alcance y la naturaleza del ejercicio del control fiscal, así como las funciones y facultades otorgadas al Contralor General de la República.

El Acto Legislativo 04 de 2019 transforma de manera estructural la vigilancia y el control de los recursos públicos y la responsabilidad fiscal, e introdujo una serie de modificaciones al régimen de Control Fiscal en Colombia, dentro de las cuales se encuentra el ejercicio y la coordinación del control preventivo y concomitante, sin perjuicio del control posterior y selectivo, sin dar lugar a la coadministración, y según sea necesario, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. En este mismo sentido, fueron modificados los artículos 267, 268, 271, 272 y 274, y con ello se amplían las competencias de la Contraloría General de la República y se amplían las facultades del Contralor General de la República, especialmente en lo relacionado con la intervención administrativa, ya que lo faculta de manera indelegable, para intervenir en la gestión, resultados, insuficiencia en la capacidad, inobservancia de directrices de

unificación y estandarización de procedimientos de vigilancia y control, incumplimiento de planes de mejoramiento e identificación de hallazgos que relacionen posibles actos de corrupción, sobre las contralorías territoriales.

A través del Acto Legislativo en mención, se introducen cinco (5) nuevas funciones para el Contralor General de la República, que son:

“13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.”

Como es de observar, esta última función es determinante y se encuentra sumamente ligada al principio definido como inoponibilidad en el acceso a la información, el cual señala que los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer, examinar y analizar toda la información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, sin que le sea oponible reserva alguna.

La importancia de contar con este nuevo principio va de la mano con la necesidad prevista de fortalecer la facultad de advertencia y de los sistemas de información, tales como el OCEANO – Central de Información Contractual de la CGR, el SIA OBSERVA de la AGR, especialmente en lo relacionado con la prevención del daño y el detrimento de los recursos

públicos, a través de la intervención oportuna, el acceso a la información clara y sin sesgos, y en un nivel mucho más cercano a la ciudadanía.

Por otro lado, la Contraloría General de la República pasa de tener una competencia prevalente, antes excepcional, a ejercer control y vigilancia sobre la gestión de cualquier entidad territorial, y se estandariza y unifica la vigilancia y control fiscal al establecer dentro de las funciones del Contralor General de la República, el *“dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal”*.

En materia ambiental, la Contraloría General de la República es el organismo encargado de ejercer y ejecutar la función fiscalizadora y de vigilancia de la gestión ambiental en todos los entes nacionales, territoriales y hacia los particulares que administren o manejen recursos públicos. Tal y como se ha mencionado anteriormente, el medio ambiente se constituye como un bien jurídicamente protegido, y es a través del Control Fiscal Ambiental que se aporta al seguimiento permanente de la protección de los recursos naturales, mediante técnicas y procedimientos que permiten vigilar, evaluar y controlar su uso, conservación o explotación.

El Decreto 403 de 2020, introduce el desarrollo sostenible dentro de los principios de vigilancia y control fiscal para ser alineado con la cuantificación e internalización del costo – beneficio ambiental, ya existente mediante el principio de valoración de costos ambientales. Por su parte, el parágrafo 1 del artículo 15 del Decreto en mención, habla de la implementación del Observatorio de Control Fiscal Ambiental (OCFA), para la gestión de conocimiento relacionado

con las políticas públicas ambientales y de desarrollo sostenible que sirvan como herramienta para su análisis, en el marco de las funciones propias del SINACOF – Sistema Nacional de Control Fiscal.

Con la introducción del carácter preventivo y concomitante en el ejercicio del control fiscal, la generación de advertencias sobre eventos o riesgos inminentes identificados podrá detener, evitar o mitigar la materialización de un daño, a través de la adopción de medidas basadas en criterios que contemplen la trascendencia social, el alto impacto ambiental y la alta connotación económica.

La unificación y estandarización del control fiscal exige la implementación de metodologías aprobadas por las Normas Internacionales de Auditoría y las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI-, de la mano con la adopción de buenas prácticas y la generación de estrategias de asistencia técnica y profesional, en coordinación con las instancias competentes de la Auditoría General de la República.

El artículo 156 del Decreto 403 de 2020, modifica el artículo 2 del Decreto Ley 272 de 2000, “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.”, señala que la Auditoría General de la República es la encargada de ejercer la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales, municipales, sin excepción alguna, y de los fondos de bienestar social de todas las contralorías, en los términos que establecen la Constitución y la ley.

Por otro lado, la Auditoría General de la República ejerce la función de vigilancia de la gestión fiscal mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia 1176 de 2004, señala que:

Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República corresponde a la Auditoría, sin que por tal circunstancia ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría sólo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, según así lo precisa la propia Constitución. También le corresponde a la Auditoría, la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales; y, de manera excepcional, ejerce vigilancia sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que le corresponda a las contralorías departamentales, en los términos que establezca el legislador.

El artículo 5 del Acto Legislativo 04 de 2020 establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, quien tendrá a su cargo funciones, como la de determinar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal y el adecuado funcionamiento administrativo de la Auditoría General de la República y brindar el acompañamiento a la Contraloría General de la República para la unificación y estandarización de la vigilancia y el control fiscal.

3.2 Sujetos de control

El artículo 2 del Decreto 403 de 2020, señala que son sujetos de vigilancia y control “los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos.”

En este mismo modo, el artículo 4° del Decreto 267 de 2000, enumera los sujetos de control de la Contraloría General de la República, así:

Los órganos que integran las ramas Legislativa y Judicial del Poder Público;

Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas;

Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas;

La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas;

Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible;

Las universidades estatales autónomas que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;

El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga;

Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía;

Las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la ley 489 de 1998;

Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;

Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación;

Los particulares que cumplan funciones respecto de los bienes públicos, que obtengan, administren o manejen bienes o recursos de la Nación.

De acuerdo a lo anterior, es posible observar que son sujetos de vigilancia y control todo aquel que administre recursos públicos y de la nación, no obstante, han surgido controversias frente a la composición de la estructura administrativa y orgánica de la administración pública, como lo son los organismos de régimen especial, ante lo cual se ha dejado en claro que todo aquel que maneje, administre, programe o disponga de los recursos del erario público debe procurar por la eficiente gestión fiscal de estos.

La Sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional, definió que

(...) escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad

*decisoria frente a los fondos o bienes del erario puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.*³⁰

Asimismo, en el año 2004 la misma corporación señala a través de la Sentencia C-1176, que:

*En cuanto a los sujetos sobre los cuales se ejerce la vigilancia fiscal, cabe mencionar, que independiente de la naturaleza pública o privada, o de sus funciones, o de su régimen ordinario o especial, los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, quedan sujetos al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, por supuesto circunscrito a la gestión fiscal realizada, por lo que es claro, que el artículo 267 de la Constitución, al disponer que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, sin excepción alguna, consagra, una cláusula general de competencia para esta entidad, a la cual se le encomendó, de manera exclusiva y excluyente, la función pública de control fiscal.*³¹

De igual forma, la concepción se ve acentuada con la Sentencia C-529 de 2006, donde se explica:

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001. M. P. JAIME ARAÚJO RENTERIA.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1176 del 24 de noviembre de 2004. M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

El control fiscal, en cuanto instrumento adecuado para garantizar la correspondencia entre gasto público y cumplimiento de los fines legítimos del Estado, tiene un reconocimiento constitucional de amplio espectro. En este sentido, es la utilización de los recursos públicos la premisa que justifica, por sí sola, la obligatoriedad de la vigilancia estatal. Por lo tanto, aspectos tales como la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate, sus objetivos o la índole de sus actividades, carecen de un alcance tal que pueda cuestionar el ejercicio de la función pública de control fiscal. Adicionalmente, debe advertirse que el cumplimiento del principio de eficiencia del control fiscal lleva a concluir que toda medida legislativa que a partir de restricciones injustificadas e irrazonables, impida el ejercicio integral de la vigilancia estatal de los recursos, esto es, los controles financiero, legal y de resultados, es contraria a los postulados constitucionales. En efecto, los argumentos precedentes demuestran que las disposiciones de la Carta Política que regulan el control fiscal pretenden asegurar el nivel más amplio de vigilancia del uso de los fondos y bienes de la Nación. Esta concepción, además, es consecuente con un modelo de Estado constitucional que, como sucede en el caso colombiano, está interesado en la protección del interés general y el cumplimiento cierto de los deberes del aparato estatal.³² (Subrayado fuera de texto)

Es de concluir entonces, que el espectro de vigilancia y control debe ser independiente de la naturaleza del sujeto, lo que debe prevalecer el ejercicio de la gestión pública fiscalizadora y el manejo eficiente de los recursos públicos.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-529 del 12 de julio de 2006. M. P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

3.3 Gestión y vigilancia fiscal ambiental

La gestión y la vigilancia fiscal ambiental van de la mano con el proceso auditor en cada una de sus modalidades, de tal forma que la vigilancia sobre las políticas, planes, programas y estrategias orientadas al desarrollo del ejercicio fiscal, estén dotadas de los suficientes recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos de información y comunicaciones puestos a disposición del gestor fiscal.

La Auditoría Fiscal Ambiental o el Control Fiscal Ambiental reúne el conjunto de instrumentos implementados para la evaluación de la Gestión ambiental que permiten analizar los conceptos relacionados al uso, protección, conservación, preservación y prevención de los recursos naturales y del ambiente, conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y desarrollo sostenible.³³

Es así como, se convierte en una herramienta de seguimiento, documentación y evaluación periódica del desempeño de los programas y estrategias protección ambiental, y su principal objetivo consiste en dar a conocer todos aquellos avances y falencias obtenidas producto de la gestión ambiental de las entidades auditadas, para así formular las respectivas recomendaciones, observaciones o no conformidades frente al cumplimiento de las normas, políticas, leyes, programas y actividades adoptadas a nivel institucional, que promuevan una cultura de preservación del medio ambiente y desarrollo sostenible. Sumado a lo anterior, los resultados arrojados por una auditoría ambiental se convierten en elementos clave para formular

³³ Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 26

sanciones económicas, administrativas, civiles a las entidades públicas y privadas responsables del uso y deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.³⁴

La Auditoría de la Gestión Ambiental puede definirse entonces como el examen metódico y completo de las estructuras relacionadas con los impactos ambientales que pueden ocasionar las personas o sus formas asociativas bien sean públicas o privadas, incluyendo: los objetivos, planes, políticas, estrategias, determinación de funciones y responsabilidades, sistemas y procedimientos, controles y asignación de recursos, a fin de evaluarlos, apreciar su efectividad general y detectar deficiencias o irregularidades para solucionarlas.

La Auditoría de la Gestión Ambiental consiste en un examen de la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos naturales y medio ambiente, en términos de las formas de intervención estatal sobre Control y Vigilancia, Manejo de los Recursos Naturales, Conservación, Protección, Uso y Explotación.

En el examen de eficiencia (Valoración de Económica de la Gestión) se aplican técnicas de Análisis Beneficio—Costo y de Análisis Costo—Efectividad, mientras que en el examen de eficacia (Control Físico) se verifica si los resultados de la Gestión Ambiental cumplen los objetivos o metas de las actividades y normas vigentes en aspectos relacionados con la calidad, cantidad y oportunidad.

³⁴ Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. *Desarrollo del Control Fiscal Ambiental*. Bogotá D.C. 2006. Pág. 48

El Control Fiscal de la Gestión Ambiental tiene como objetivo esencial, evaluar el desempeño de las entidades de control y administración ambiental en lo relacionado a:

- Vigilancia del cumplimiento de las regulaciones ambientales
- Auditorías ambientales
- Manejo de Recursos económicos enfocados hacia la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales
- Programas de manejo y conservación
- Ordenamiento ambiental del territorio
- Aplicación y vigilancia del cumplimiento de leyes, normas y políticas ambientales.

En cuanto al Control Financiero, la auditoría se encarga de determinar si el costo ambiental de una entidad refleja el resultado de los compromisos adquiridos en aspectos como el control, manejo, protección y conservación de los recursos y el medio ambiente, además de verificar si los métodos contables son los apropiados de acuerdo a la normatividad en este campo.

El Control de Legalidad comprueba si las operaciones —técnicas, financieras, administrativas o de cualquier otra índole—, orientadas hacia el control ambiental y la implementación de programas de protección ambiental se han realizado conforme a la normatividad. El Control de la Gestión Ambiental determina los niveles de eficiencia y eficacia en el manejo ambiental y la administración de recursos públicos por parte de las entidades. Por último, el Control de los resultados de la Gestión Ambiental de sector público es el examen que establece en qué medida las entidades alcanzan sus objetivos.

Durante la ejecución y desarrollo de la auditoría a la gestión ambiental pueden ser utilizadas diversas metodologías y técnicas que inician en la etapa de planeación para luego generarse el levantamiento de información o recolección de evidencias que den el respaldo del informe final del auditor. La gestión ambiental dentro de las entidades debe medir el impacto de las actividades adelantadas por estas al momento de incidir en las condiciones del medio ambiente. Para ellos existen una gran cantidad de herramientas que han sido desarrolladas durante los últimos años que dotan a las organizaciones de acciones e iniciativas que aportan a la implementación de las políticas ambientales, en el marco de la normativa dispuesta en materia de calidad, sistemas de gestión y administración ambiental. A nivel internacional, algunas de las herramientas ambientales de implementación que han sido utilizadas son la producción más limpia, Ecoeficiencia y la gestión ambiental rentable o sistemas de gestión ambiental, tanto certificables como no certificables, como la ISO-14000, el Total Quality Environmental Management o los EMS europeos.

A pesar de contar con una Política Ambiental definida, no existe un acuerdo general aplicable sino una serie de bases generalmente aceptadas, lo cual dificulta el ejercicio de la vigilancia sobre la gestión ambiental y el seguimiento sobre los diseños presupuestales a la hora de destinar recursos para el cuidado de los recursos naturales, y obliga a contar con metodologías cada vez más unificadas y estandarizadas a la hora de desarrollar el proceso auditor, en sus fases de identificación, priorización y Selección de las entidades a auditar, planeación, ejecución, informe y seguimiento³⁵.

³⁵ Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. *El Control Fiscal Ambiental en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Por otro lado, el proceso de identificación y selección de entidades a auditar es fundamental teniendo en cuenta que el tratamiento y clasificación dependen de si el ente es usuario del medio ambiente o autoridad y/o administrador del medio ambiente y los recursos naturales. No obstante, existen aún muchas limitaciones, especialmente a nivel territorial, que impiden que el ejercicio auditor se realice a todas las entidades que se encuentren bajo su jurisdicción y tienen funciones ambientales. Limitaciones de tipo presupuestal y operativo hacen que la planificación del proceso auditor deba establecerse sobre criterios tales como el presupuesto total, porcentaje del presupuesto ambiental destinado a inversión ambiental, programas ambientales desarrollados, ejercicio de auditorías anteriores, quejas de la comunidad y problemas ambientales identificados.³⁶

Conforme a lo anterior, la Contraloría General de la República desarrolló en el año 2019 un documento denominado “Guía de Auditoría Territorial – GAT”, en el marco de las normas internacionales ISSAI, con el propósito de recoger todos los inconvenientes ocasionados por la falta de articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial, y con con el objetivo de definir el marco regulatorio de las auditorías: 1) Financiera y de Gestión; 2) de Desempeño y 3) de Cumplimiento; en las entidades del orden territorial.³⁷ El documento responde a la necesidad de estandarizar las metodologías con las buenas prácticas requeridas, que permitan aportar a la modernización del control fiscal territorial, con la orientación de la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Republica. La GAT es el resultado del Convenio

³⁶ *Ibid.* 29.

³⁷ Contraloría General de la República (2019). GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL - GAT, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES ISSAI. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1680074/GUIA+DE+AUDITORIA+TERRITORIAL+--+GAT+26-11-2019+FINAL.pdf/1ea22c2b-c737-4d22-b11d-04b4d7eafdbd>

Interadministrativo N° 171 del 1 de marzo de 2019 y se encuentra dividida en cuatro (4) así: 1. Aspectos generales, principios y fundamentos de las auditorías; 2. Auditoría financiera y de gestión; 3. Auditoría de desempeño; y 4. Auditoría de cumplimiento, con sus respectivos papeles de trabajo, modelos y anexos los cuales pueden ser usados y adaptados de acuerdo a las necesidades de cada Contraloría Territorial.

El control es inherente a la Gestión y no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar las desviaciones normativas y la vulneración de los principios que rigen la administración pública, de tal modo que puedan tomarse las medidas conducentes a mejorar la gestión pública de las entidades sujetas de vigilancia fiscal, determinar la responsabilidad fiscal, exigir el resarcimiento correspondiente o adoptar las determinaciones que impidan la repetición de las situaciones observadas.³⁸

3.4 Características del control fiscal

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley 403 de 2020, el control fiscal es una función pública que será ejercida de forma preventiva, concomitante, posterior y selectiva, es decir, se implanta sobre un ejercicio de seguimiento permanente al recurso público y a la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por su parte, el control selectivo alude a la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal, tal y como se define en el artículo 5 de la mencionada ley.

³⁸ ISSAI 1. Generalidades Numeral 1

Uno de los motivos por los cuales el ejercicio del control fiscal estuvo diseñado por más de veinticinco (25) años después de la expedición de la Carta Política de 1991, aterriza sobre la llamada coadministración, teniendo en cuenta las experiencias, antecedentes y disposiciones plasmadas en la Constitución de 1886 y el marco normativo aplicable al momento histórico. Por tal razón, la vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ha venido ejerciendo de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Pese a lo anterior, grandes han sido los retos y limitaciones del ejercicio del control fiscal en el desarrollo propio de su gestión, no sólo porque han surgido deficiencias notorias en la estandarización del proceso de control, y así sobre los procesos de responsabilidad fiscal, sino porque la naturaleza propia de la gestión fiscal permitía la falta de cobertura y observancia sobre la vigilancia de la administración de los recursos públicos, facilitando la prescripción de términos y restando capacidad de reacción frente a las alertas y disminuyendo el nivel de eficiencia, eficacia, economía, equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

Conforme a lo anterior, el Acto Legislativo 04 de 2019, reforma el Régimen del Control Fiscal y agrega el concepto de vigilancia de la Contraloría, como facultad adicional a la ya otorgada. Asimismo, precisa que la vigilancia debe ser aplicada a todos los niveles administrativos y a todo tipo de recursos públicos, realizando especial énfasis sobre los fondos o bienes de la Nación.

El Decreto 403 de 2020 establece que “ el control preventivo y concomitante será de carácter excepcional y no implicará coadministración, deberá realizarse en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno; y se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público cuyo ejercicio y coordinación del control corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas”. Por su parte, el seguimiento al recurso público tendrá la garantía de inoponibilidad de reserva legal en la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, y la Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la Ley.

El ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, deberá ser complementario al control posterior y selectivo, en la misma medida que el ejercicio concurrente y prevalente de las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República sobre las contralorías territoriales, esto con el fin de armonizar el marco normativo en todo lo relacionado al control fiscal, de tal forma que la protección del recurso público sea garantizada. El control concomitante entonces, es preventivo y excepcional, no es vinculante y tampoco implica coadministración, lo que quiere decir que el gestor fiscal estará en toda su autonomía de acatar o adoptar las medidas que considere pertinentes a la hora de encontrarse ante una posible situación de afectación a los bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. Este ejercicio permitirá la vigilancia y el seguimiento permanente de los bienes, fondos y recursos públicos en tiempo

real y oportuno, y en cada una de las etapas o ciclos de uso, contratación, ejecución y evaluación de los proyectos, hechos o actuaciones administrativas que conlleven una índole fiscal. Para ello deberá contarse con mecanismos ordinarios y especiales de vigilancia fiscal, tales como el acceso y análisis a la información, el Control Social, el Control Interno, el acompañamiento con las instancias de planeación y decisión, las veedurías ciudadanas, los observatorios académicos, la voz ante las decisiones acatadas por el control disciplinario, y demás establecidas por el Contralor General de la República.

El artículo 70 del Decreto en mención habla sobre la aplicación particular del control concomitante y preventivo, y realiza especial hincapié en que su aplicación no será de carácter universal todo todos los actos contemplados en la gestión pública, sino que estará especialmente enfocado en objetos de controles en ejecución, selectos y previamente identificados. Para ello contará con una metodología, que estará alineada con la intervención y gestión de la Auditoría General de la República, y que le permitirá realizar el seguimiento permanente de los recursos, en sus fases de planeación, ejecución e informe interno.

4. Análisis cuantitativo y cualitativo de la vigilancia sobre la gestión fiscal ambiental

4.1 Estadísticas en la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Con el objetivo identificar y analizar desde el carácter cuantitativo, el impacto de la gestión de las contralorías respecto del ejercicio del Control Fiscal Ambiental, así como las limitaciones y falencias expuestas a la hora de pretender evaluar la gestión ambiental, se hace necesario ejercer una revisión desde la experiencia previa, y desde los resultados obtenidos de algunos informes finales de auditoría, especialmente en lo relacionado con los recursos naturales y el medio ambiente.

Las funciones de la Auditoría General de la República -AGR, están consignadas en el artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000 y como organismo que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías departamentales, determina los criterios, métodos y formas que deberán ser aplicadas para la evaluación financiera, de gestión y de resultados y las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal. Por otro lado, la AGR se encarga de certificar la gestión y los resultados de las entidades sometidas a su vigilancia, tal y como lo establece el artículo 30 del Decreto 403 de 2020, el cual señala que estará a cargo de la certificación anual de todas y cada una de las contralorías territoriales, a partir de la evaluación de indicadores de gestión que permitan medir y calificar las capacidades de estas para el cumplimiento objetivo y eficiente de sus funciones. La fijación de los indicadores que serán objeto de medición debe atender a variables de orden cuantitativo y cualitativo de la gestión que atiendan a criterios diferenciadores propios de las particularidades de cada territorio.

Para efectos de adelantar , se realiza un recorrido y un análisis a los reportes de rendiciones de cuenta remitidos por contralorías territoriales para los años 2018 y 2019, frente a las auditorias de tipo ambiental realizadas a sujetos vigilados, de acuerdo a la tipología, es decir, si es autoridad ambiental o si impacta el ambiente, el presupuesto ejecutado en inversión ambiental, los recursos auditados para la inversión ambiental, la modalidad de auditoría realizada, el número de hallazgos con componente ambiental, el total de hallazgos fiscales, su cuantía y el impacto a un recurso ambiental, en caso de presentarse.

Toda esta gestión, nace a partir del ejercicio de la Auditoría Fiscal de la Gestión Ambiental- AFGA, entendida como el conjunto procedimientos para el examen de las entidades a ser controladas —entidades territoriales y particulares— en los siguientes aspectos: (a) Gestión, (b) Proyectos y Programas, (c) Obras y Actividades (d) Operación, de tal forma que estos procedimientos permitan evaluar a dichas entidades en el manejo de los fondos de la Nación destinados a la gestión Ambiental, los recursos naturales y medio ambiente dentro de los lineamientos de Eficacia, Eficiencia, Economía, Efectividad, Equidad, y Valoración de Costos Ambientales.³⁹

Con la AFGA se aplican los controles Financiero, de legalidad y de gestión, de tal forma que se posibilite la evaluación de resultados de la gestión en términos de los lineamientos anteriormente descritos. Asimismo, se pretende evaluar el manejo otorgado por parte las

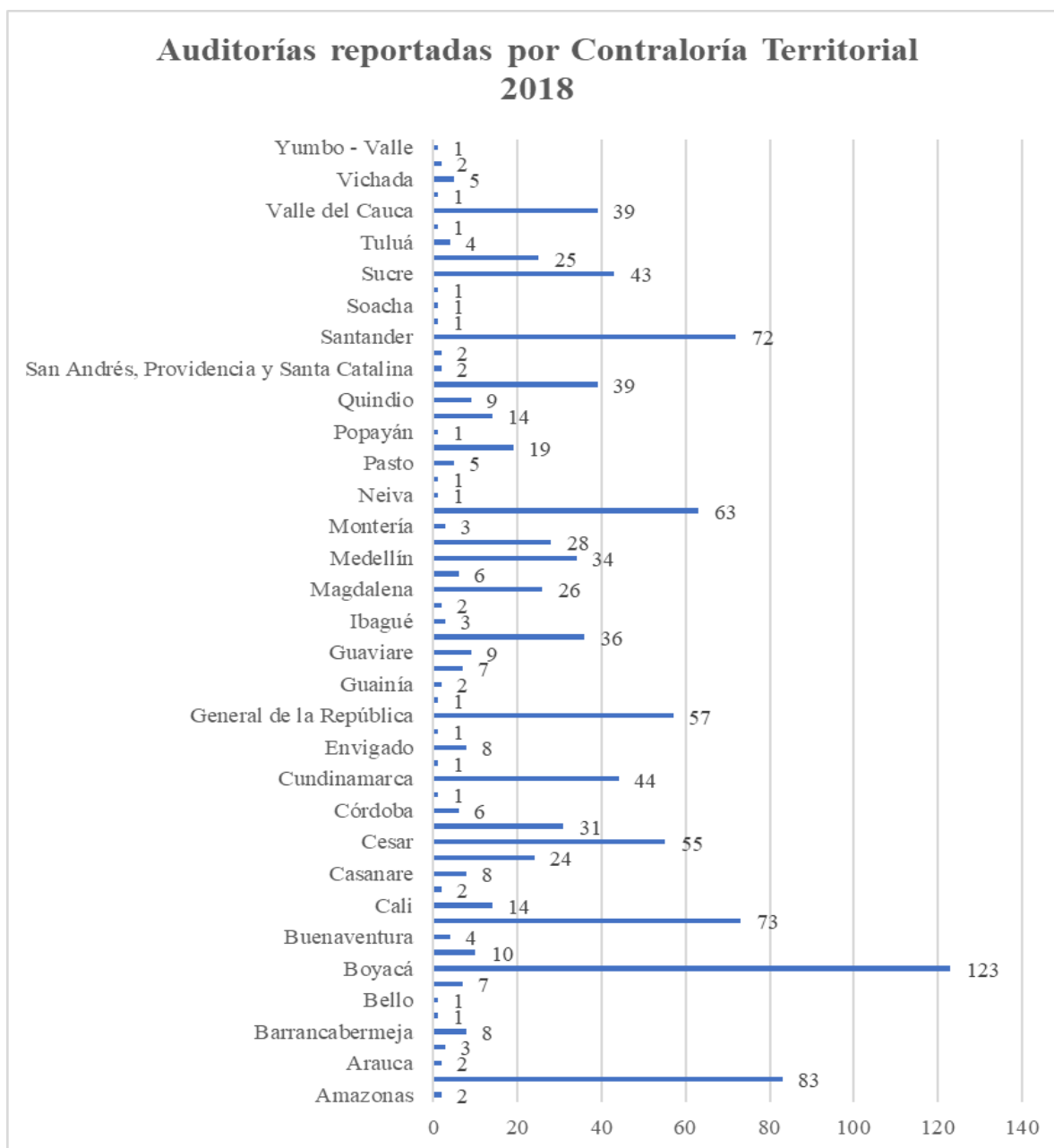
³⁹ Documento “*Auditoría Fiscal para la Gestión Ambiental*”. Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente. OLACEFS. Contraloría General de la República de Colombia. Se incluyen definiciones, lineamientos, normativas y descripciones tal y como se encuentran en este documento con el fin de no transformar el sentido que quiere transmitir la CGR de Colombia en cuanto a control gubernamental en materia ambiental.

entidades y particulares a los Fondos de la Nación y a los Bienes Patrimonio de la Nación, dentro de los criterios de intervención previamente mencionados, y otros como efectividad, imparcialidad, moralidad y celeridad, basados en el amparo constitucional y normativo.

Todos los reportes a analizar tienen fecha de corte al mes de junio del año en curso y reflejan la gestión de auditoría adelantada, las actividades que fueron abordadas desde los planes de auditoría y las observaciones pertinentes detectadas a partir de los hallazgos. Es importante resaltar que la proporción del número de auditorías realizadas está relacionada con la capacidad del ente de control territorial, puesto que en Colombia existen 67 Contralorías en total, distribuidas en 32 departamentales, 31 municipales y 4 distritales.

El primer reporte consta de la rendición de cuentas generada para el año 2018 en la cual están relacionadas 61 Contralorías con la siguiente proporción de sujetos vigilados e intervenciones:

Figura N° 2 Auditorías reportadas por Contraloría Territorial 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los reportes oficiales suministrados por la Auditoría General de la República

De acuerdo a la información contenida en la figura número 3, para el año 2018 fueron reportadas 1.078 auditorías; 236 realizadas a autoridades ambientales y 842 a entidades que impactan al ambiente, realizadas en modalidades de cumplimiento, especial, de desempeño, financiera e integral o regular.

Fueron auditadas 1053 entidades en las que se encontraron 6470 hallazgos; 3029 estuvieron relacionados con el componente ambiental, y de ellos 207 ligados a afectaciones directas a los recursos naturales como el aire, agua o biodiversidad en general. Dentro de las principales observaciones reportadas en las auditorías con afectación ambiental, se encuentran:

- Afectaciones ligadas a alteraciones en la salud humana dado el aumento en la generación de vectores y contaminación ambiental por la descomposición de algunos componentes de aparatos electrónicos y eléctricos como metales pesados.
- Afectaciones causadas por la gestión integral de residuos sólidos.
- Deficiencias presentadas en el manejo de residuos hospitalarios y en general, de residuos generados en atención en salud.
- Manejos inadecuados a los recursos recaudados por conceptos de sanciones, multas e intereses, en atención a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.
- Imprecisiones en la información consolidada y organizada conforme a las normas archivísticas y de gestión documental.
- Manejo ambiental inadecuado de obras públicas.
- Diferencias contractuales entre los pliegos y la ejecución de contratos celebrados para actividades del medio ambiente.

- Fallas en el diseño y ejecución de los Planes de Desarrollo, Planes Institucionales y de Gestión.

Al momento de revisar los rubros del presupuesto ejecutados para la inversión ambiental fue posible observar que de las 1053 entidades auditadas para la fecha, 180 no habían ejecutado recursos para esta destinación, razón por la cual fueron generados asociados a la falta de apropiaciones para inversión ambiental en el año inmediatamente anterior, es decir, 2017.

La entidad con mayor cantidad de hallazgos ambientales que había destinado parte de su presupuesto para la inversión ambiental fue el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI con 147 hallazgos relacionados con afectaciones directas a la biodiversidad encontradas en la auditoría financiera realizada por la CGR. Por otro lado, la entidad con mayor cantidad de hallazgos ambientales que no había destinado parte de su presupuesto para la inversión ambiental fue la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA con 113 hallazgos relacionados con afectaciones directas al agua encontradas en la auditoría financiera realizada por la CGR. Ambas entidades clasificadas como autoridad ambiental. En este mismo sentido se generó una revisión sobre las actividades ambientales realizadas por 59 contralorías territoriales tales como las visitas especiales, jornadas de sensibilización y capacitación, estudios ambientales locales y regionales, entre otros.

Como es de observar en el cuadro a continuación relacionado, las actividades en su mayoría desarrolladas se adelantaron con ocasión de la elaboración de un informe específico asociado a actividades tales como:

:

- Elaboración del Informe anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente – IERNA.
- Auditorías de calidad sobre los servicios de agua potable, saneamiento básico, sistema de acueducto y alcantarillado.
- Verificación y seguimiento al cumplimiento de la compensación ambiental en los sitios sobre los cuales se dispuso un megaproyecto.
- Validación de la existencia y cumplimiento de planes, programas, proyectos e inversión presupuestal y/o rubro destinado para el componente ambiental.
- Elaboración de informes de auditoría al componente ambiental.
- Evaluación de las inversiones ambientales realizadas.
- Participación en las rendiciones de cuentas.
- Evaluación a la implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y de los Residuos Sólidos Urbanos.
- Verificación de la implementación y ejecución de las actividades dispuestas en el PIGA.
- Diagnósticos sectoriales.
- Estudios y análisis particulares.
- Seguimiento a los Planes de Mejoramiento Único.
- Evaluación a la implementación de la Política Pública Ambiental.

Cuadro N°2 Actividades ambientales realizadas 2018

CONTRALORÍA	CAPACITACIÓN	ESTUDIO AMBIENTAL LOCAL O REGIONAL	INFORME ESPECÍFICO	OTROS	SENSIBILIZACIÓN	VISITA ESPECIAL	TOTAL GENERAL
Amazonas						3	3
Antioquia			1	9	2		12
Arauca			2	1		2	5
Armenia			1	5			6
Atlántico			1				1
Barrancabermeja			1				1
Barranquilla			1	3	1		5
Bello	1		1				2
Boyacá	1			2		1	4
Bucaramanga			12				12
Buenaventura		1		4			5
Caldas				1	1		2
Cali			3	1		1	5
Caquetá	1	2	2	6	2		13
Cartagena de Indias			1			9	10
Casanare			9				9
Cauca				1			1
Cesar			1				1
Chocó			2			3	5
Córdoba				1			1
Cúcuta						1	1
Cundinamarca			4	1			5
Dosquebradas			1				1
Envigado				3	1		4
Floridablanca	1			5	4		10
General de la República	4		8	25		2	39
Girón			1				1
Guainía						1	1
Guajira		1					1
Guaviare		1	1				2
Huila	1			1	1		3
Itagüí			5				5
Magdalena						2	2
Manizales			1				1

CONTRALORÍA	CAPACITACIÓN	ESTUDIO AMBIENTAL LOCAL O REGIONAL	INFORME ESPECÍFICO	OTROS	SENSIBILIZACIÓN	VISITA ESPECIAL	TOTAL GENERAL
Medellín	1		6	7	1		15
Meta			1				1
Montería			1			1	2
Nariño	1	1	1	1		1	5
Neiva			1				1
Norte de Santander	5	4		4	2	2	17
Palmira			1				1
Pasto			1			1	2
Pereira			1				1
Popayán			1				1
Quindío	4		3	1	1		9
Risaralda			1			2	3
San Andrés, Providencia y Santa Catalina			3				3
Santa Marta			1				1
Santander			1				1
Sincelejo	1						1
Soacha	2			2			4
Tolima						15	15
Tuluá			2				2
Tunja				1			1
Valle del Cauca					1	7	8
Valledupar					1		1
Vaupés	1		1		1	1	4
Villavicencio			1				1
Yumbo - Valle			1				1
Total general	24	10	87	85	19	55	280

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Auditoría General de la República

El segundo reporte consta de la rendición de cuentas generada para el año 2019 en la cual están relacionadas 59 Contralorías con la siguiente proporción de sujetos vigilados e intervenciones:

Cuadro N°3 Auditorías reportadas por Contraloría Territorial 2019

CONTRALORÍA	AUDITORÍAS REPORTADAS
Antioquia	16
Arauca	1
Armenia	3
Barrancabermeja	2
Barranquilla	1
Bello	1
Bolívar	6
Boyacá	123
Bucaramanga	10
Buenaventura	2
Caldas	74
Cali	18
Cartagena de Indias	2
Casanare	4
Cauca	14
Cesar	43
Chocó	31
Córdoba	5
Cúcuta	1
Dosquebradas	1
Envigado	8
Floridablanca	3
General de la República	50
Girón	1
Guainía	5
Guajira	5
Guaviare	9
Huila	36
Ibagué	13
Itagüí	3
Magdalena	25
Manizales	8
Medellín	34
Meta	30
Montería	3
Nariño	64
Neiva	1

CONTRALORÍA	AUDITORÍAS REPORTADAS
Norte de Santander	19
Palmira	2
Pasto	9
Pereira	11
Popayán	1
Putumayo	14
Quindío	4
Risaralda	29
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2
Santa Marta	2
Santander	7
Sincelejo	1
Soacha	1
Soledad - Atlántico	1
Sucre	48
Tolima	23
Tuluá	5
Tunja	1
Valle del Cauca	29
Vichada	5
Villavicencio	2
Yumbo - Valle	1
Total general	873

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Auditoría General de la República

De acuerdo a la información contenida en el cuadro N° 3, para el año 2019 fueron reportadas 873 auditorías; 315 realizadas a autoridades ambientales y 558 a entidades que impactan al ambiente, realizadas en modalidades de cumplimiento, especial, de desempeño, expés financiera e integral o regular.

Fueron auditadas 855 entidades en las que se encontraron 2849 hallazgos; 1784 estuvieron relacionados con el componente ambiental, y de ellos 371 ligados a afectaciones directas a los

recursos naturales como el aire, agua, suelo o biodiversidad en general. Dentro de las principales observaciones reportadas en las auditorías con afectación ambiental, se encuentran:

- Afectaciones generadas por la construcción de rellenos sanitarios.
- Irregularidades en la disposición final de residuos de construcción y demolición.
- Irregularidades de tipo contractual.
- Afectaciones ambientales por diversas actividades no reguladas.
- Afectaciones por deficiencias en la infraestructura destinada para el almacenamiento de residuos generados por las actividades de atención en salud.
- Inexistencia de planes de gestión ambiental, planes de acción y metodologías para la valoración de costos ambientales.
- Fallas en la ejecución presupuestal.
- Manejos inadecuados a los recursos recaudados por conceptos de sanciones, multas e intereses, en atención a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.
- Afectaciones dadas por el vertimiento de aguas residuales.
- Incumplimientos a la normatividad ambiental.
- Inconsistencias en la información reportada al momento de la auditoría en comparación con lo reportado con los Planes Integrales de Auditoría.

A la hora de revisar los recursos ejecutados para la inversión ambiental fue posible identificar que de las 855 entidades auditadas para la fecha, 39 no habían ejecutado recursos para esta destinación, razón por la cual algunos hallazgos estuvieron asociados a la falta de compromisos e inversiones en el sector Ambiental durante la vigencia de 2018.

La entidad con mayor cantidad de hallazgos ambientales que había destinado parte de su presupuesto para la inversión ambiental fue el Departamento Administrativo Distrital para la Sostenibilidad Ambiental -DADSA, con 85 hallazgos relacionados con afectaciones directas al recurso hídrico encontradas en la auditoría integral / regular realizada por la Contraloría Municipal de Santa Marta. Por otro lado, la entidad con mayor cantidad de hallazgos ambientales que no había destinado parte de su presupuesto para la inversión ambiental fue el Municipio de Bajo Baudó con 26 hallazgos relacionados con afectaciones directas al recurso hídrico encontradas en la auditoría integral / regular realizada por la Contraloría Departamental del Chocó. Ambas entidades clasificadas como autoridad ambiental. En este mismo sentido se generó una revisión sobre las 324 actividades ambientales realizadas por 57 contralorías territoriales tales como las visitas especiales, jornadas de sensibilización y capacitación, estudios ambientales locales y regionales, entre otros.

Como es de observar en el cuadro a continuación relacionado, las actividades en su mayoría desarrolladas se adelantaron con ocasión de la elaboración de un informe específico asociado a actividades tales como:

- Elaboración de la Encuesta de Gestión Ambiental.
- Generación de encuentros regionales.
- Recopilación de insumos para la elaboración de cartillas.
- Celebración de convenios, pactos y declaratorias por el medio ambiente.
- Desarrollo de eventos de concientización y sensibilización ambiental.
- Atención de denuncias en materia ambiental.

- Elaboración del Informe anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente – IERNA.
- Acompañamiento en Veedurías Ciudadanas.
- Elaboración de informes específicos.
- Seguimiento a la planeación estratégica de la Gestión Ambiental.
- Actividades de capacitación en materia ambiental, en el marco de la implementación de la Política Pública de Control Social y defensa del patrimonio ambiental.
- Participación en mesas de trabajo, foros, seminarios y otros eventos.
- Seguimiento al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.

Cuadro N°4 Actividades ambientales realizadas 2019

CONTRALORÍA	CAPACITACIÓN	ESTUDIO AMBIENTAL LOCAL O REGIONAL	INFORME ESPECÍFICO	OTROS	SENSIBILIZACIÓN	VISITA ESPECIAL	TOTAL GENERAL
Antioquia				10			10
Arauca				1		6	7
Armenia			1	1			2
Atlántico			1				1
Barranquilla	1	1		4			6
Bello	1		1				2
Bolívar			1				1
Boyacá	1		1	2			4
Bucaramanga			11				11
Buenaventura			1	1			2
Caldas					1	1	2
Cali		1	1	2		1	5
Caquetá	9		1	3	9		22
Cartagena de Indias			2			1	3
Casanare			5				5
Cauca				1			1
Chocó			1			2	3
Córdoba					1		1
Cúcuta						4	4
Cundinamarca			2	1			3
Dosquebradas			1				1
Envigado	2			1	1		4
Floridablanca				1			1
General de la República	40		8	28	4	36	116
Giron			1				1
Guainía						1	1
Guajira			1				1
Guaviare			1				1
Huila					1		1
Ibagué						3	3
Itagüí			4				4
Magdalena						2	2
Manizales			2				2
Medellín			6	8	2		16
Meta			1				1

CONTRALORÍA	CAPACITACIÓN	ESTUDIO AMBIENTAL LOCAL O REGIONAL	INFORME ESPECÍFICO	OTROS	SENSIBILIZACIÓN	VISITA ESPECIAL	TOTAL GENERAL
Montería			1			1	2
Nariño			1	2			3
Neiva			1				1
Norte de Santander	5	3		3	1		12
Palmira			1				1
Pasto			1			1	2
Pereira			1				1
Popayán			1				1
Putumayo				1			1
Quindío	1	1					2
Risaralda			1	7			8
Santa Marta			1				1
Santander			1	1		1	3
Sincelejo						1	1
Soacha	1			2			3
Tolima						15	15
Tuluá			5				5
Tunja				1			1
Valle del Cauca		1		3	1		5
Vaupés	1		1		1	1	4
Villavicencio			1				1
Yumbo - Valle			1				1
Total general	62	7	72	84	22	77	324

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Auditoría General de la República

Mediante la revisión y el análisis efectuado anteriormente, se observa que el ejercicio de la Auditoría Fiscal de la Gestión Ambiental cuenta con una estructura conjunta en sus fases de planeación, examen, informe y seguimiento. Si bien existen elementos comunes que deben ser transversales a todas, tales como los tiempos de ejecución, la estructura que debe contemplar cada una de sus fases y los lineamientos de evaluación, en muchas ocasiones no se cuenta con una investigación preliminar acertiva sobre la exploración de las líneas de auditoría ya

identificadas, lo cual tiende a desviar un poco la canalización del punto crítico, y por ende, de las actividades claves a ejecutar. Es por ello que se debe contar con una visión esquemática desde la fase de planeación de las auditorías para en adelante contar con una ruta clara, oportuna y acertada.

A continuación se relacionan los lineamientos generales y comines para adelantar la Auditoría de la Gestión Ambiental en Colombia:

Cuadro N°5 Lineamientos generales para adelantar la Auditoría de la Gestión Ambiental en Colombia

<i>Evaluación a</i>	<i>Lineamientos</i>
Procesos, Procedimientos y Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos, funciones, misión, visión del ente sujeto de control • Áreas, sistemas y procesos claves de la administración, iniciativas, políticas y estrategias ambientales • Procesos, procedimientos y sistemas de planes, programas, proyectos, obras, actividades, recursos, líneas de autoridad, organización, etc. que el ente sujeto de control desarrolla en función de su naturaleza jurídica y objeto social. • Entorno y externalidad ambiental, impactos y efectos ambientales. • Análisis de riesgos (causa y efecto), compromisos e indicadores de gestión. • Sistema de control interno (SCI), normas de comportamiento y niveles de desempeño.
Desarrollo de la Normatividad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • De imposición: (1) sanciones, multas, suspensión de licencia, cierre, decomisos, amonestación, (2) medidas preventivas de mitigación o compensación, (3) metodologías de valoración de costos ambientales, (4) plan de manejo ambiental: impacto y efecto económico, social y ambiental, (5) plan de cumplimiento ambiental. • De control (<i>Ley 99, decreto—ley 2811, decretos 1753, 948, 883, 655, ley 09, etc.</i>) análisis del impacto y efecto por la implementación de la medida. (1) evaluación de los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, (2) estudio de licencia ambiental, (3) evaluación y control preventivo – regulación, (4) límites permisibles de emisión, descarga, transporte, etc., (5) tasas, (6) recursos genéricos, residuos nucleares y desechos. • Resultados del desarrollo de la normatividad ambiental.
Acciones y Medidas Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de restauración o sustitución ambiental • Actividades de prevención, mitigación, corrección, compensación, evaluación, monitoreo y contingencia. • Planes de seguimiento, manejo de impactos y efectos y manejo de recursos naturales y del ambiente.
Gasto y Costos Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de gastos y costos. • Estadísticas básicas, estados contables. • Presupuesto: rubros —planes, subprogramas, proyectos, actividades— desagregación, preparación, asignación, modificación, adiciones y ejecución. • Objetivos ambientales, suficiencia del gasto y evidencia del costo mínimo.
Política Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y programas para garantizar el desarrollo sostenible (objetivos, actividades, justificaciones y resultados). • Instrumentos administrativos, económicos y jurídicos, instituciones ambientales, sistema nacional ambiental, organismos no gubernamentales, recursos humanos, financieros y técnicos, acciones de protección y recuperación.

	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversidad, población, recursos hídricos, investigación científica, paisaje y desastres.
--	---

Fuente: Elaboración propia adaptado a los recursos de información suministrados por la Auditoría General de la República.

4.2 Funciones, objetivo y alcance los informes de recursos naturales y del ambiente.

El numeral 7 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, incluye dentro de las funciones del Contralor General de la República, la de presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. Este informe, representa una mirada a la gestión ambiental que desarrolló el país durante un período de tiempo determinado. Del mismo modo, se convierte en un elemento fundamental a la hora de querer entablar una análisis sobre los esfuerzos emprendidos por el Gobierno Nacional para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, y desde allí se desprende la revisión sobre la efectividad en la toma de decisiones en materia ambiental, los principales retos, los desafíos y las nuevas oportunidades que puedan llegar a estructurarse para aportar a la conservación del medio ambiente desde el ejercicio del control fiscal.

El Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente , - IERNA, tiene como objetivo contribuir al uso sostenible de la biodiversidad en Colombia, aportando un análisis propositivo y prospectivo, que realiza un seguimiento y una evaluación al cumplimiento de los programas, lineamientos y estrategias formuladas, en el marco del Plan de Desarrollo de turno, entabla un análisis sobre el Gasto Público Social Ambiental, basado en las fuentes de financiación y asignación del gasto ambiental. Por otro lado, establece el contexto a nivel internacional frente al cumplimiento de agenda y los tratados relacionados con el desarrollo sostenible, variabilidad climática y medio ambiente. Por último, expone la gestión en materia

ambiental de la Contraloría General de la República y la gestión de auditoría y vigilancia sobre los recursos públicos. Este último punto resulta crucial, ya que, además de realizar una indagación exhaustiva sobre las principales problemáticas y afectaciones medioambientales en las diferentes regiones de nuestro país, así como su impacto, permite proporcionar un grueso de información utilizada para la toma de decisiones y de aquella gestión que debe ser replanteada, modificada o iniciada para el manejo efectivo de los recursos naturales.

Año a año, si bien el IERNA conserva como principal objetivo establecer un diagnóstico de la protección y conservación de los recursos naturales en el país, trata de incorporar un elemento diferenciador o de tipo especializado basado en las problemáticas de turno de cada período y las posibles soluciones a estas. Por lo anterior, además de constituirse como un requisito legal, es un instrumento de política pública ambiental, sustentado en experiencias y datos, haciendo uso de distintos sistemas de información, de las herramientas aportadas por el SINA, tales como el Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU), desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elementos de Geodesia, la división político - administrativa y las especificaciones de cada territorio. En este sentido, se hace necesario, que los sujetos vigilados aporten de manera oportuna y responsable, la información a partir de la cual se nutre la función fiscalizadora.

El IERNA determina la efectividad en la destinación y uso de los recursos del erario público utilizados para la protección del medio ambiente, y para ello, debe establecer una metodología que aporte un amplio espectro de análisis sobre las diversas técnicas utilizadas por las distintas entidades vigiladas a la hora de definir las estrategias de preservación y

conservación de los recursos naturales. Esto con el fin de determinar cómo el control fiscal ambiental contribuye a la protección de un bien jurídicamente establecido; el medio ambiente.

El informe ha mantenido una disposición temática en la cual se evalúa la política ambiental de forma integral y desde distintos escenarios. Para ello, en cada uno de sus capítulos se encuentra un análisis de la política nacional ambiental, del gasto ambiental, de la gestión ambiental adelantada por sectores de la economía y las principales acciones de gestión ambiental de los sujetos de control de la CGR que, si bien no actúan en calidad de autoridades ambientales, hacen parte de los usuarios de bienes y servicios ambientales, y de las acciones de control fiscal territorial ambiental (Turbay, Julio Cesar).

La CGR, a través de su especialización misional orientada al control fiscal, utiliza elementos tales como los sistemas de control fiscal, para que el IERNA determine si el control fiscal aplicado ha derivado en la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, y si el gasto público ambiental ha cumplido con la función constitucional y legal asignada.

El título quinto del Decreto 403 de 2020, señala los sistemas de control fiscal, es decir, el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Estos sistemas de control, aplicados de forma conjunta o independiente, dan lugar a una gestión integral articulada de la función fiscalizadora e introduce un elemento crucial al momento de establecer los mecanismos, métodos y procedimientos aplicables a la fiscalización de la gestión fiscal, sea desde el carácter posterior y selectivo, o desde el carácter preventivo y concomitante, el cual juega un papel determinante en la preservación y

conservación de los recursos naturales, toda vez que la formulación de advertencias garantiza la defensa y la protección del patrimonio público asignado para el cuidado del medio ambiente, así como eventualmente evita la posible ocurrencia del denominado daño ambiental.

Conforme a lo anterior, El IERNA puede definirse como un diagnóstico detallado de la situación de los recursos naturales en el país, desde sus componentes técnico, operativo, presupuestal, administrativo y procedimental, cuyo alcance admite la introducción de líneas de auditoría, en la elaboración de los diagnósticos sectoriales y en la definición de temas para la formulación de estudios e investigaciones, y la construcción de indicadores sobre gestión ambiental pública, especialmente la relacionada con el gasto ambiental. No obstante, y pese a los radicales esfuerzos empleados por parte de los equipos interdisciplinarios de la CGR para elaborar este análisis pormenorizado, escasa ha sido su divulgación, aplicación, apropiación y uso, opacando no sólo la efectividad del informe en materia de protección ambiental, sino también la iniciativa fiscal de las distintas entidades del Estado en el campo de administración del patrimonio ambiental, la gestión del conocimiento, los mecanismos de prevención, protección y mitigación, las estrategias de formación y sensibilización, y en general las acciones que permiten acercarnos con mayor precisión y asertividad, a la intensidad de la valoración de los costos ambientales y a la toma de decisiones idóneas que aporten al desarrollo sostenible.

4.3 Informe de los recursos naturales y del ambiente 2018-2019

Con el propósito de determinar la contribución del control fiscal a la preservación de los recursos naturales y el aporte del IERNA en la construcción de Políticas Públicas alineadas con las reales necesidades, con la capacidad institucional y con los lineamientos, ejes y pilares del Plan de Desarrollo en curso, así como, el aporte a la determinación del impacto de la gestión de las contralorías respecto del ejercicio del Control Fiscal Ambiental, se realiza a continuación análisis de dos de los informes elaborados y publicados, con el fin de estudiar lo concluido y su impacto en la protección del patrimonio ambiental.

El IERNA para el período 2018-2019, realiza un análisis desde cinco dimensiones que consisten en la evaluación sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2016, el cumplimiento de la propuesta *Estrategia de Crecimiento Verde*, el análisis del gasto público social ambiental para el año 2018. Asimismo, plantea un análisis sobre el impacto y las dinámicas de la deforestación en el país, evalúa los compromisos ambientales adquiridos frente a la comunidad internacional e introduce un examen minucioso sobre la gestión fiscal adelantada por la CGR para la vigilancia de los recursos públicos, dividido en las cinco regiones del país y sus principales problemáticas y afectaciones en el medio ambiente.

El primer capítulo presenta los principales rasgos del enfoque de crecimiento verde y de la política ambiental plasmada en el PND, y concluye con una serie de consideraciones relacionadas con su diseño y formulación. Es importante contextualizar a grandes rasgos, las generalidades y aspectos relevantes frente al diseño de esta política. El enfoque de crecimiento verde se concentra en la relación entre crecimiento y desarrollo económicos con el capital

natural⁴⁰, reconocido como un factor de producción como otros, susceptible de ser valorado e incorporado en las funciones de producción y rentabilidad, pero también escaso y agotable. En consecuencia, es un enfoque que cruza e integra la política económica con la política ambiental hacia nuevos patrones de crecimiento que permitan incrementar el bienestar, así como reducir y atenuar las presiones sobre el capital natural para asegurar su sustentabilidad.⁴¹

El primer objetivo de esta estrategia está orientado a la generación de transformaciones y soluciones que permitan que el crecimiento económico trascienda del contexto netamente de producción en masa, hacia una mirada más eficiente y sostenible a través de acciones en sectores como energía, transporte, vivienda, agua y saneamiento, agropecuario, minería, hidrocarburos e industria y turismo, así como acciones para la innovación y la ecoinnovación, la creación de mercados y consolidación de cadenas de valor industriales eficientes.⁴²

El segundo objetivo está dirigido a enfrentar la degradación de los ecosistemas, la contaminación y gestionar los diversos conflictos ambientales. Incluye acciones en cinco áreas estratégicas: conservación y uso sostenible del capital natural, ordenamiento y planificación del territorio, mejoramiento de la calidad ambiental, consolidación de una política de cambio climático y fortalecimiento institucional y la gobernanza ambiental.

⁴⁰ entendido como: «... los componentes del ecosistema (estructura) y los procesos e interacciones entre los mismos (funcionamiento) que determinan su integridad y resiliencia ecológica, y generan un flujo constante en el tiempo de bienes y servicios útiles para la humanidad, y que pueden ser valorados en términos económicos, sociales y ambientales, buscando la sustentabilidad de los recursos naturales.» (Ruiz-Agudelo, 2011:5-6).

⁴¹ Contraloría General de la República (2019). *IERNA – Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2018-2019*. Disponible en: www.contraloria.gov.co.

⁴² Ibid 34.

Por último, el tercer objetivo está integrado por las acciones encaminadas a diseñar e implementar un modelo de crecimiento que, además de responder a las condiciones de cambio climático, permita reducir los factores de riesgo y la vulnerabilidad causada en el patrimonio ambiental, como producto de la variabilidad climática.

Con esta estrategia se logró poner en evidencia el riesgo de seguir potencializando la baja gobernabilidad del sector medio ambiente en relación con los demás sectores, teniendo en cuenta las amplias limitaciones asociados a elementos como las tensiones ocasionadas a raíz del elegir conservar el medio ambiente o darle paso a un crecimiento económico de tipo extractivista. De hecho, esta misma observación había sido planteada ya en el IERNA del período 2015-2016, lo cual denota los grandes retos en la dimensión ambiental, mediante una estrategia de crecimiento verde.

Como es plasmado en el informe, el diseño de la estrategia de crecimiento verde relaciona prioridades nacionales, objetivos de política y estrategias de desarrollo, representadas a continuación:

Cuadro N° 6 Prioridades Nacionales de la Estrategia de Crecimiento Verde (ECN) estrategias de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo.

Prioridad nacional	Objetivos PND de crecimiento verde	Estrategias PND
Reducir las emisiones de CO ₂ Incrementar la eficiencia energética y de los recursos naturales Mejorar la salud ambiental	Crecimiento sostenible y bajo en carbono	Impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono Mejorar la gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en salud asociados al desarrollo económico
Asegurar la sostenibilidad del capital natural Incrementar la producción de bienes y servicios ambientales Mejorar la innovación Mejorar la gobernanza ambiental Aumentar la efectividad de los instrumentos económicos	Proteger y asegurar el uso del capital natural y mejora la calidad y gobernanza ambiental	Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación Ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad Consolidar un marco de política de cambio climático Fortalecimiento institucional y gobernanza
Mejorar la adaptación al cambio climático, la variabilidad climática y la gestión del riesgo	Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático	Gestión del riesgo Planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático

Fuente: DNP (2016)

El diseño de la política ambiental se ha centrado en el accionar más tradicional de la gestión ambiental; la administración del capital natural, es decir, sobre un modelo que trata de optimizar o racionalizar los procesos relacionados con la administración del patrimonio ambiental, pero que deja a un lado la prospectiva desde distintos frentes de acción. El informe habla, por ejemplo, de que una de las prioridades de la Política Pública apunta a “reducir el tiempo de trámite para otorgar licencias ambientales, pero no se propusieron acciones contundentes para mejorar la función de licenciamiento y más aún, para fortalecer la función de seguimiento a los instrumentos de manejo y control por parte de las autoridades ambientales”. Frente a esto, la CGR sostiene que este ejercicio de priorización demuestra debilidades en el diseño de la Política, pues, además de tener inconvenientes con el acceso o inexistencia de documentación que soportara los análisis previos de este enfoque, frente a los compromisos de

agenda internacional, es durante el proceso de asignación de licencias ambientales y su seguimiento donde existen mayores obstáculos e inconvenientes que causan afectaciones importantes tanto al capital natural como al bienestar general.

Otra de las observaciones emitidas por la CGR, tiene que ver con la alineación del enfoque de crecimiento verde promovido desde la OCDE, ya que, de acuerdo con el organismo de control, la política no recoge las recomendaciones dadas por la OCDE, pues sus lineamientos no son vinculantes en sentido jurídico; sin embargo son fruto de una evaluación realizada en el marco del proceso de adhesión del estado colombiano a esta organización que inició formalmente en mayo de 2013 con la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a Colombia a entablar conversaciones con la Organización con vistas a su adhesión a ella como miembro.⁴³

El documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo resalta la importancia del ingreso de Colombia a la OCDE y hace especial énfasis en el establecimiento de buenas prácticas de política pública que aporten al bienestar y a la calidad de vida de los ciudadanos. Se tiene que:

Los estándares que debe cumplir Colombia se enmarcan en más de 230 instrumentos (decisiones, recomendaciones y otros) que establecen las mejores prácticas para abordar temáticas concretas. Los instrumentos OCDE son producto del trabajo sustantivo de los 23 comités existentes y reflejan el resultado de un análisis profundo del Secretariado General, abordando un amplio abanico de temas que abarcan desde asuntos anticorrupción hasta

⁴³ OECD/UN ECLAC (2014), Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014, Análisis de los resultados medioambientales, UN ECLAC, Santiago de Chile. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-colombia-2014_9789264213074-es

asuntos ambientales. El resultado final de acoger tales instrumentos implicara para el país contar con una gestión pública moderna y cuyas normas, buenas prácticas y guías de política estarán al nivel de los más altos estándares mundiales.⁴⁴

Por lo anterior, la CGR, hizo un especial llamado a la justificación del porqué el Gobierno Nacional no se acogió a las recomendaciones realizadas por la organización internacional, especialmente en lo relacionado con la integración de políticas nacionales, regionales y territoriales, requisitos ambientales sectoriales, participación ciudadana efectiva, criterios ambientales en las políticas de redistribución de tierras y reforma agraria, responsabilidad ambiental sectorial, coordinación de sistemas de información, evaluación periódica de las políticas públicas ambientales, capacidades para el análisis económico, desempeño ambiental de las entidades del SINA, revisión del gasto fiscal en términos de la evaluación de efectos ambientales, subsidios e incentivos fiscales no eficaces, ineficientes o perjudiciales para el medio ambiente, integración de políticas ambientales y sociales, evaluación del impacto ambiental de los acuerdos y tratados de libre comercio e inclusión de cláusulas ambientales en los tratados bilaterales sobre inversión.⁴⁵

Finalmente, fueron detectadas una serie de debilidades frente al diseño y formulación de la política ambiental, y a lo largo del capítulo son presentados los principales resultados obtenidos, y la afectación causada por dichas debilidades en el desempeño institucional, basado

⁴⁴ DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Tomo II. Bogotá. Pág. 591. El capítulo “IX Buen Gobierno” explica en detalle los fundamentos del proceso de adhesión a la OCDE como marco transformador de la gestión pública y detalla el proceso llevado a cabo para la incorporación de las recomendaciones OCDE en el PND, en especial la sección “a. Ingreso y adopción de estándares OCDE” (pág. 589 y ss.).

⁴⁵ *Ibid.* 35.

en los compromisos de política ambiental y en los tres objetivos trazados en la Estrategia Crecimiento Verde del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales son: 1. Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, 2. Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental y 3. Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

A través del análisis de los resultados demostrados, la CGR pudo establecer que no se dio un total cumplimiento a los postulados de crecimiento verde, no se presentó una total articulación en los diversos componentes y resaltaron las debilidades a nivel institucional del sector medio ambiente, en términos de gestión y de asignación del gasto público ambiental. En este mismo sentido, se presenta una total desarticulación de la política nacional y la institucionalidad dispuesta como autoridad ambiental en los ámbitos urbano y regional, en especial frente a la misionalidad de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La CGR concluye que, tomando como referencia los objetivos de política ambiental analizados, se presenta un cumplimiento escaso o parcial sobre la estrategia de crecimiento verde y las observaciones pactadas por la OCDE, especialmente porque el diseño de indicadores y metas se realizó sobre información limitada. Por otro lado, el cumplimiento también se hizo sobre agendas futuras, entonces lo que pudo demostrarse, se hizo sobre resultados ya obtenidos o ajenos a la Política del Plan Nacional de Desarrollo; lo cual le resta transparencia y eficacia a la gestión, puesto que no fueron establecidas metas sobre resultados de Política Pública.

El capítulo segundo realiza una evaluación sobre la ejecución presupuestal de las entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible⁴⁶, financiadas tanto por el Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos propios y administrados provenientes de instrumentos económicos creados legalmente, tal y como lo establece la Ley 99 de 1993, para el cumplimiento de los objetos misionales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), para la vigencia 2018.

Es de resaltar que la información empleada para este ejercicio proviene de los datos registrados en los sistemas fuente oficial de ejecución presupuestal (Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación y Consolidador de Hacienda), y es a partir de allí, que la CGR realiza el análisis cuantitativo sobre el manejo presupuestal de los recursos administrados por el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este capítulo ostenta un especial cuidado, dado que la labor exhaustiva de observación y análisis de los manejos de partidas presupuestales asignadas al sector, no sólo compromete los criterios y principios propios de la estructura orgánica del presupuesto, los principios de contratación, transparencia y anticorrupción, sino que además se evaluó el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2015-2018, que financió la Estrategia Crecimiento Verde del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018.

Resulta de especial importancia validar, además de los componentes comunes, tales como los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión, que integran el Presupuesto General de la

⁴⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), Fondo Nacional Ambiental (FONAM), Fondo de Compensación Ambiental FCA, corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR)

Nación, verificar la ejecución presupuestal consolidada de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR. El IERNA analiza el comportamiento de los recursos propios, los administrados y los recibidos del PGN Y como producto de este análisis, es posible identificar situaciones tales como la falta de planeación y eficiencia en la ejecución de los recursos con los que contaron las CAR para la preservación del medio ambiente, además del riesgo de perder el carácter de destinación específica por el hecho de constituir una unidad de caja, como se representa en el comportamiento o uso de los recursos obtenidos por los gravámenes a la propiedad inmueble. Por último, el informe hace un examen al manejo de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono y la efectiva destinación de dicho tributo a la mitigación de impactos ambientales causados por el uso de combustibles fósiles.

Para el período objeto de observación del informe, es posible identificar que, si bien existió un aumento en el presupuesto ambiental, este crecimiento no representa una dinámica efectiva de recaudo cargo a los instrumentos económicos que financian las CAR, sino que la gran mayoría se explican por una deficiente planeación y consecuente manejo de los mismos en la vigencia inmediatamente anterior, que obliga a ingresarlos en el siguiente año como rubro de excedentes financieros del componente Recursos de capital.⁴⁷

La financiación de la estrategia de crecimiento verde no contempló los recursos propios manejados por las CAR's, pues no fueron incluidas como fuente apalancamiento. El IERNA señala incluso que se presentó una sobreestimación a la fuente de financiamiento del Gobierno Nacional, quedando sin apalancamiento o financiación las inversiones priorizadas para sector

⁴⁷ *Ibid.*- 36.

Ambiente y Desarrollo Sostenible. Una vez más, es posible detectar la falta de coordinación entre las fuentes de financiación del PND y los proyectos ejecutados por las autoridades ambientales.

El tercer capítulo trata sobre la gestión institucional para el control de la deforestación en Colombia durante el período 2010-2018 y en este punto la CGR analiza la información sobre la gestión desarrollada por las distintas entidades de carácter público y privado que tienen competencia de manera directa o indirecta, sobre el control al fenómeno de la deforestación. Para esta labor, la información recopilada tuvo su principal fuente en las instituciones de los sectores ambiente, agrícola, defensa y minero, y utilizó elementos tales como la información cartográfica, conflictos del uso del suelo, áreas deforestadas, cultivos ilícitos, situación predial, adjudicación de terrenos baldíos y áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De acuerdo con lo consignado en el IERNA, la deforestación es un fenómeno que repercute drásticamente en la calidad de vida de los habitantes del mundo debido a la alteración o eliminación de múltiples bienes y servicios ambientales, desencadenando un desequilibrio, no solamente, en el aspecto socioeconómico, sino de biodiversidad, la cual está directamente relacionada con la existencia de los bosques (ONU, 2019). En este mismo sentido, es prioritario adelantar o establecer negociaciones y compromisos internacionales que conduzcan a la reducción de gases de efecto invernadero, mitigación y adaptación del cambio climático, reducción de los efectos de la variabilidad climática y pérdida de la biodiversidad. Con estos elementos, se trazó como objetivo avanzar en la gestión de caracterización de las instituciones responsables del control de la deforestación en el país para el período en mención,

se incluyen las entidades con mayor competencia en el control y reducción de este fenómeno en Colombia, para efectos de determinar las acciones adelantadas frente a este problema , y como criterio diferenciador, en el informe fueron divididas por grupos de entidades, de acuerdo a su incidencia en los recursos naturales.

Uno de los aportes realizados por la CGR, en su labor fiscalizadora frente a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, es el de sugerir una serie de actividades a desarrollar con el propósito de hacer seguimiento y mejorar la inversión, en cuanto a la solución del problema de la deforestación en Colombia en escenarios de corto, mediano y largo plazo.

Basado en los resultados del IERNA, la CGR propone las siguientes actividades y aspectos:

Cuadro N°.7 Aspectos Propuestos por la Contraloría General de la República

CORTO PLAZO	MEDIANO Y LAGO PLAZO
Proponer una gestión transectorial, con metas, indicadores asociados al cierre de la frontera agrícola en los territorios identificados por la metodología establecida por el Ministerio de Agricultura frente a la Resolución de frontera agrícola.	Fortalecer el seguimiento al Sistema de Información Ambiental para Colombia, Sistema Nacional de monitoreo de bosques y Carbono, Sistema Nacional de Información Forestal, así como, la integración de las decisiones y gestiones adelantadas por el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación antes denominado CICOD.
Realizar un seguimiento a la incorporación de acciones de manejo forestal sostenible y de innovación agropecuaria orientadas al cierre de la frontera agrícola en el Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología (PECTIA) como en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria	Acompañar la evaluación al Plan nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia Pacto por la Equidad’, frente al cumplimiento de las actividades y metas relacionadas con el control de la deforestación, que propone como indicador de resultado reducir en un 30 % la tendencia de crecimiento de la deforestación proyectada por el IDEAM.

<p>Vincular a los entes territoriales para que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural promuevan el fortalecimiento de capacidades para el manejo adecuado del recurso forestal como del cierre de la frontera agrícola, a través de una adecuada selección de las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria, como de adecuada capacitación a personal de las UMATAS y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial.</p>	<p>Consolidar y replicar esquemas asociativos exitosos de manejo forestal, considerando el estado de la oferta, demanda o presión de bienes y servicios sobre los bosques, para focalizar los incentivos forestales orientados a su eficiencia y eficacia.</p>
	<p>Implementar proyectos agroambientales en zonas de la franja de frontera agrícola para la reducción de la presión de la actividad agropecuaria sobre bosques y reservas naturales.</p>
	<p>Diseñar estrategias que permitan el fortalecimiento de la economía forestal comunitaria, con aporte a las cadenas de valor de bienes y servicios del bosque.</p>
	<p>Establecer medidas orientadas e integradas al fomento de la investigación y desarrollo en los sectores forestales y agropecuario, para la consolidación de acciones que se complementen entre la visión forestal, agroforestal y la productiva tradicional.</p>
	<p>Fortalecer las labores de seguimiento al Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación, a la agenda 2020-2030 de los compromisos del acuerdo de París y a las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS.</p>

Fuente: Elaboración Propia con información del IERNA 2018-2019

En este capítulo es posible observar las debilidades a nivel institucional, financiero y gestión ambiental regional a través de la CAR y se evidencia la inminente necesidad de replantear el plan de gestión de corporaciones tales como Codechocó, Corpoamazonía y Cormacarena.

Asimismo, se evidenció la falta de articulación institucional y coordinación en el establecimiento de acciones permanentes que garanticen la sostenibilidad ambiental, desde entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS y otras entidades como la Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Defensa, La Fiscalía General de la Nación, entre otros, cada uno desde su competencia directa o indirecta en el seguimiento al fenómeno de la deforestación en Colombia. Por otro lado, se identificaron falencias en el suministro de información y falta de actualización en las bases de datos, especialmente, en lo relacionado con los permisos o trámites ambientales, lo cual dificultó el cumplimiento de las medidas y lineamientos pactados.

Por su parte, el capítulo cuarto realiza un análisis sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en el marco de las recomendaciones realizadas por la OCDE, frente a la adopción de acciones consecuentes con la estrategia de crecimiento verde y sostenible en cada uno de los territorios del país.

Los organismos de control tienen como obligación la verificación del cumplimiento de los acuerdos internacionales que los gobiernos deben disponer, especialmente en la formulación de políticas públicas ambientales, formulación y ejecución de proyectos, definición de estrategias, metodologías y articulación entre sectores económicos y entidades del sector ambiental.

El cumplimiento de los acuerdos en sus niveles de gobernanza, gobernabilidad y aspecto político, establecen la necesidad de fortalecer los debates ambientales desde los distintos ámbitos, especialmente para lograr conciliar el desarrollo económico desde lo netamente comercial con el desarrollo sostenible, ambos aunados para reducir las brechas de los principios correspondientes a lo ambiental, como lo son el cumplimiento a los principios de soberanía de los estados, buena vecindad y cooperación internacional, desarrollo sostenible, precaución, prevención, “ el que contamina paga” y la responsabilidad común diferenciada. Y por otro lado, los principios correspondientes a lo comercial, tales como la nación más favorecida, trato nacional y reducción mediante aranceles. Frente a esta disparidad, la CGR, apoyada en los insumos remitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció que la entidad se encuentra en proceso de elaboración de guías dirigidas tanto al sector privado como a las autoridades ambientales, orientadas a incorporar aspectos ambientales en los distintos elementos que conforman los planes de prevención, preparación y respuesta.

Por último, en el quinto capítulo se seleccionan los principales problemas ambientales presentados en las principales regiones anteriormente nombradas; problemas que fueron identificados y documentados por la Contraloría General de la República, través de sus actuaciones de fiscalización, especialmente, en aquellos que se consideran de alto impacto, no sólo por la dimensión o alcance de lo abordado sino también, por la importancia que en este momento tienen para el país, en general y, en particular, para la región especialmente afectada. A través de estas actuaciones se muestra el relevante trabajo realizado en los últimos años por la CGR a lo largo y ancho del país, desde lo territorial y sectorial, con el fin de proporcionar

información útil, pertinente e independiente que contribuya a nutrir los procesos de toma de decisiones y de gestión de las instituciones del Estado que deben responder por el adecuado y efectivo manejo de los diversos aspectos ambientales del país.⁴⁸

Con la exposición de los principales problemas ambientales presentes en cada una de las regiones seleccionadas, se pretende realizar un llamado y fijar la atención del Gobierno Nacional, las distintas instituciones públicas, la academia y a la ciudadanía, sobre el amplio y acelerado deterioro de los recursos naturales y los abusos cometidos hacia el medio ambiente. establecer líneas de acción que permitan frenar este decrecimiento ambiental, encontrar estrategias de mejoramiento, conservación y reparación del patrimonio natural del país, y alinear un modelo de crecimiento económico que contemple también el desarrollo sostenible.

Las regiones y problemas seleccionados por la CGR para desarrollar este capítulo son:

1. Región Andina - Aglomeración Urbana.
2. Región Orinoquia - Impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos.
3. Región Amazonia -Fondos ambientales para la protección de la Amazonia colombiana.
4. Región del Pacífico -Minería ilegal y conflictos ambientales.
5. Región Caribe – Impactos ambientales de la gran minería.

A lo largo del capítulo se desarrollan la totalidad de afectaciones contempladas para cada una de las regiones, en sus distintas consecuencias ambientales, como lo son la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas, pérdida de la biodiversidad, disminución de la calidad del aire

⁴⁸ Contraloría General de la República (2019). *IERNA – Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2018-2019*. Disponible en: www.contraloria.gov.co.

y del suelo, disposición de residuos sólidos, vertimientos, pasivos ambientales, explotación ilegal minera, invasión de ecosistemas, entre otras identificadas por el ente de control y disponibles en el documento.

La CGR, a través del IERNA para el período 2018-2019, presenta una indagación completa y un análisis integral de la problemática ambiental con mayor incidencia en nuestro país, iniciando desde lo netamente estratégico y estructural, como lo formulación de planes y su alineación con metodologías, asignación de recursos y esquemas de la política pública ambiental en el Plan de Desarrollo de turno, pasando por la revisión de la gestión institucional ambiental, las fuentes de financiación, el uso de los recursos públicos asignados al cuidado del medio ambiente y el cumplimiento de los compromisos internacionales pactados en acuerdos, hasta la detección y llamado a la atención de los principales desafíos que surgen del deterioro progresivo del medio ambiente, en sus distintas dimensiones, alcances e impactos.

4.4 Informe de los recursos naturales y del ambiente 2016-2017

El IERNA para el período 2016-2017, se encuentra estructurado en cinco capítulos, los cuales coinciden en varias de sus temáticas con el informe para el período anteriormente analizado, y se encuentran distribuidos de la siguiente forma: Capítulo I. Avances hacia un crecimiento verde en Colombia. Estrategia envolvente del PND 2014-2018, Capítulo II. Gasto Público Social Ambiental para la vigencia 2016, Capítulo III. Logros y déficits del Gobierno en un área crítica de protección y conservación específica: los ecosistemas de páramo, Capítulo V. La minería ilegal en Colombia: una política por construir, y Capítulo V. Análisis de la capacidad institucional de las corporaciones autónomas regionales para afrontar los desafíos ambientales

derivados de la implementación de los acuerdos de paz. El informe contempla, asimismo, la agrupación en cinco dimensiones frente a las responsabilidades del Estado en materia ambiental.

Los primeros dos capítulos abordan las primeras dos dimensiones, y se refieren a las definiciones de las metas de política pública contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo de turno (2014-2018), documentos de políticas sectoriales, el gasto público asignado para la protección del medio ambiente, especialmente durante la vigencia 2016 y la definición de los objetivos de protección ambiental durante el año en mención. Las siguientes dos dimensiones presentadas en los capítulos 3 y 4, hacen alusión a los retos específicos de la política pública ambiental en términos de protección especial a los ecosistemas del páramo, la minería ilegal y los resultados de las acciones emprendidas por el Gobierno Nacional para articular estos aspectos de la Política Nacional Ambiental. En estos dos capítulos, si bien no existe un análisis ligado a los resultados de las metas del Plan Nacional de Desarrollo,

En el informe se tiene que:

Los cuatro primeros capítulos siguen la secuencia característica de toda evaluación de desempeño: presenta las metas priorizadas y comprometidas por el gobierno, documenta los resultados efectivamente logrados, establece la brecha entre lo comprometido y lo alcanzado e identifica los factores explicativos del desempeño cabal del gobierno o, más frecuentemente, del subdesempeño frente a las metas postuladas por el propio gobierno. El quinto capítulo versa sobre la dimensión ambiental de una política multisectorial cuya implementación apenas se inicia. Puesto que la fase del posconflicto apenas se inicia y no puede ser evaluada aún en términos de resultados o impactos, el capítulo se concentra en la evidencia de capacidad de gestión existente para lograr los resultados comprometidos. Como los resultados no dependen solamente de la voluntad del gobierno sino de

la capacidad factual de llevarlos a cabo, es práctica usual concentrar evaluaciones de desempeño en el balance entre los activos del gobierno, de un lado, y los requerimientos para controlar los riesgos de la implementación y asegurar los efectos esperados de los Acuerdos en materia ambiental, del otro.

Durante el primer capítulo, es posible observar que se cuenta con una visión multidimensional respecto a los tres objetivos ya mencionados en la indagación del IERNA para el período 2018-2019, de la ECV o Estrategia de Crecimiento Verde. Los dos objetivos seleccionados de la ECV para el informe del período 2016-2017 son “Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono” y “Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la Gobernanza ambiental”. En este punto, la CGR realizó un análisis de estos objetivos desde el enfoque de calidad de la política pública y bajo los criterios de pertinencia, suficiencia y factibilidad. Como es de observar, el ente de control se convierte en punto de referencia a la hora de tomar decisiones sobre la gestión ambiental y de sostenibilidad, a partir de reportes, resultados de auditoria y evaluaciones a la ejecución de la política pública de ambiente y compromisos adquiridos, respetando claramente la autonomía del Gobierno Nacional y las autoridades ambientales.

El primer capítulo plantea interrogantes relacionados con la pertinencia de los lineamientos y acciones establecidas en la ECV respecto a las reales necesidades y prioridades del país, en el marco de referencia propuesto por la OCDE y basados en las buenas prácticas internacionales. Por otro lado, cuestiona los catalogados como “avances significativos” que se han logrado hasta al momento, y los contrasta con la eficiencia, eficacia, sostenibilidad

financiera y capacidad institucional empleada para el logro de los objetivos y el cumplimiento de metas relacionadas con la gestión ambiental y del capital natural.

Es de recordar que el modelo de desarrollo de “ crecimiento verde” es fundado en objetivos económicos y de gobernanza pública, tales como la productividad, innovación, búsqueda de nuevos mercados, confianza pública y estabilidad, y simultáneamente apunta a una misma estrategia de prioridades sociales y de crecimiento integral, como lo son la reducción de las brechas sociales, el aumento de la equidad, la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, el manejo de residuos, la gestión de productos químicos y la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

Las observaciones hechas por la CGR, se encuentran sumamente relacionadas con el IERNA del período siguiente, previamente puesto en análisis en esta investigación, y se puede resumir en lo siguiente: información insuficiente, parcial o inconsistente, planteamiento o establecimiento de metas e indicadores que no son susceptibles de medición y verificación a corto, mediano y largo plazo, sobre del avance y obtención de los logros y resultados prometidos a la ciudadanía, aislamiento de acciones que están diseñadas y encaminadas a la gestión misma y no a un fin o una meta que guarde coherencia con la política pública ambiental, duplicidad de acciones, tareas y esfuerzos, que su a su vez, se presentan fragmentados, y una total falta de coordinación entre los actores y agentes claves para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

El segundo capítulo realiza un análisis sobre la asignación del gasto público social ambiental destinado a la financiación de la Estrategia de Crecimiento Verde -ECV del Plan Nacional de Desarrollo – PND, y evalúa la relación existente entre la asignación presupuestal, la gestión y los resultados para los componentes, pilares y estrategias del plan. En este mismo sentido, verifica si la distribución de los recursos y los mecanismos de financiación conducen de manera efectiva al logro o alcance de las metas previamente comprometidas y si su sostenimiento se constituye de largo plazo. Por otro lado, durante este capítulo se establece un cuestionamiento crucial, y es si la gestión presupuestaria de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental – SINA, especialmente la de las Corporaciones Autónomas Regionales, responden de forma oportuna y efectiva a las necesidades de financiación de las metas aprobadas en el PND, en sus dos principales vías: recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y recursos propios de las CAR.

Si bien de un año a otro, se han visto aumentos en las asignaciones presupuestales, se debe considerar que los compromisos de eficacia y eficiencia para las distintas vigencias fiscales anteriores al año 2016, se caracterizaron por una baja ejecución presupuestal por parte de las entidades que integran el SINA, especialmente por las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual es preocupante, ya que, no sólo se genera una reducción considerable en las partidas presupuestales y condiciona las apropiaciones, sino que además, revela deficiencias en la planeación, aprobación y ejecución de los recursos asignados al SINA, inmaterializa la gestión de proyectos, revela deficiencias en la gestión institucional, aumenta las reservas, las cuentas por pagar y los pasivos, se derivan responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales, entre otras consecuencias.

Conforme a lo tratado en este capítulo, la CGR estableció observaciones relacionadas con la ineficacia en el manejo de fondos públicos, deficiencias en la asignación presupuestal o la denominada “ inercia presupuestal”, falta de cumplimiento en los compromisos adquiridos de política ambiental y sus impactos y efectos derivados de la falta de ejecución del Gasto Público Social Ambiental, fenómeno que fue previamente advertido por la OCDE, en el documento *“Evaluaciones del desempeño ambiental - Colombia 2014”*.

El capítulo tercero por su parte establece un tema mucho más específico, ya que ofrece una evaluación a la política diseñada para la protección y conservación de los ecosistemas de páramo, como ecosistemas estratégicos, en términos definidos por el Estado, los avances obtenidos, los compromisos cumplidos, los retos y desafíos por abordar, todo esto en el marco de la expedición de la Ley 99 de 1993 que ordenó la “protección especial” de los páramos.

En este capítulo se establece un análisis sobre el cumplimiento a los compromisos pactados por el Estado Colombiano, en relación con la protección especial asignada a los ecosistemas de páramo y las políticas diseñadas para la apropiación de dicha protección, en su implementación, ejecución y evaluación. Las observaciones generadas por la CGR están orientadas a evaluar la brecha existente entre los logros alcanzados y materializados, el tiempo de obtención de productos y efectos, y los elementos de política constituido como lo pactado o prometido, junto con los tiempos de cumplimiento.

Otra de las observaciones establecidas por el organismo de control se refiere a la ausencia de una ruta global de los actores y agentes involucrados con los esfuerzos requeridos para alcanzarla. Asimismo, se generó una especial alerta en la precariedad de los recursos asignados a la protección de los páramos y de elementos constitutivos de protección especial, alineados con una política pública de calidad, enmarcada en objetivos comunes con metas precisas, mensurables y controlables, además de adecuadas a las capacidades reales del sector público.

Para el capítulo cuarto se tiene un análisis sobre:

la débil articulación intergubernamental sobre la ambigua formulación y las flaquezas de la implementación y vigilancia de una política pública dirigida al control y la reducción o erradicación de la minería ilegal en el país. El capítulo registra los resultados desde el ángulo sectorial, evalúa las acciones y logros, o la falta de ellos, de la política; así como, las responsabilidades por los bajos efectos de la intervención gubernamental a la luz del marco normativo, del liderazgo sectorial y de la coordinación intersectorial e intergubernamental, haciendo énfasis en las deudas ambientales que deja el desarrollo de esta actividad en el país.

Como es de observar, la política pública diseñada para el control y erradicación de la minería ilegal resulta un tanto endeble a la hora de asumir las responsabilidades sectoriales derivadas de los daños ocasionados por un modelo de operación de tipo extractivista, impidiendo reducir los pasivos ambientales y la promoción de territorios sostenibles.

Finalmente, el capítulo quinto evalúa la construcción de instrumentos de gestión e implementación de estos, posterior a los pactos establecidos y firmados en el marco de los

Acuerdos de Paz adelantados con las FARC-EP, y desde aquí se vuelve objeto de revisión, toda la capacidad institucional y financiera de las CAR para enfrentar y apropiarse de los nuevos retos que se desprenden de la firma de estos acuerdos, especialmente en lo relacionado con la apropiación del territorio, uso de los recursos naturales para actividades ilícitas tales como los cultivos, la articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, entre otros.

La CGR hace hincapié en la insuficiencia de las Corporaciones priorizadas a la hora de asumir los desafíos ambientales del postconflicto, especialmente en la delimitación de los ecosistemas estratégicos y la ausencia de planes de manejo ambiental en estos. No obstante, se hace un reconocimiento a la complejidad que involucra un cambio de entono institucional y en el rediseño de los arreglos interinstitucionales para implementar los Acuerdos de Paz y compromisos posconflicto.

A través del análisis del IERNA para los períodos 2016-2017 y 2018-2019, se pretende demostrar la importancia del Control Fiscal Ambiental en la evaluación de la calidad de las políticas dirigidas a la protección del medio ambiente y el cuidado y preservación de los recursos naturales. Dicha evaluación se basa en los resultados materializados y dados a conocer por el gobierno frente a los objetivos, metas y compromisos diseñados para ello y también se edifica sobre los principales retos y desafíos pendientes por abordar y resolver.

El IERNA representa entonces un diagnóstico a la articulación de las políticas nacionales y sectoriales, a su coordinación, empalme y priorización, conforme a los criterios dispuestos en

el Plan Nacional de Desarrollo, a la identificación de factores y elementos de gestión y desempeño, del alcance y responsabilidad de los distintos actores y agentes. De igual modo, se constituye en un documento que aporte la introducción de posibles mejoras sustanciales en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas ambientales, que reduzcan las brechas sectoriales, que articulen e impulsen el liderazgo y la gestión del conocimiento e innovación en materia ambiental, que atiendan a las reales necesidades del territorio, que prioricen un desarrollo económico sostenible, que incluyan la participación social activa, que defiendan la prevención y la protección antes que la reparación, pero que asimismo, fortalezca la capacidad de intervención y el elemento sancionatorio.

5. Informes de auditoría y funciones de advertencia en materia ambiental

5.1 Informes de auditoría

Los informes de auditoría son adelantados con base en las facultades otorgadas a la CGR en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo N° 04 de 2019 y materializan el proceso auditor que evalúa la gestión y los resultados fiscales, mediante la aplicación de los distintos sistemas de control fiscal, dada la misionalidad de tipo constitucional de vigilar la administración de los fondos o bienes públicos por parte de los particulares o entidades que los manejen. Vale la pena mencionar que el proceso auditor consta de tres modalidades: 1. regular, que permite proferir un dictamen integral acerca de los estados contables y el concepto sobre la gestión y los resultados, para emitir el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta e implica la ejecución de un trabajo integral aplicando de manera simultánea y articulada los sistemas de control fiscal. 2. Especial, que evalúa políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia con el propósito de emitir un concepto u opinión sobre lo evaluado y 3. Exprés, que se desarrolla mediante un procedimiento abreviado en las fases del proceso auditor y permite atender situaciones coyunturales que por su importancia o impacto requieren de evaluación inmediata y celeridad para entregar resultados oportunos traducidos en conceptos.⁴⁹

Se procederá a estudiar uno de los informes de las auditorías liberadas para el Sector Medio Ambiente en el que la Contraloría General de la República constituyó dieciocho (18)

⁴⁹ Contraloría General de Medellín. Informes y Publicaciones – Informes de Auditoría.
<http://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IP/Paginas/Informes-de-Auditor%C3%ADa.aspx>

hallazgos administrativos, de los cuales once (11) tienen posible connotación disciplinaria, uno (1) posible connotación penal y dos (2) tienen solicitud de apertura de proceso administrativo sancionatorio por parte de la CGR.

5.1.1 Informe de auditoría Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana 2017-2019

Esta auditoría se realizó para los períodos de gestión fiscal de las vigencias 2017-2019 y su objetivo general estuvo encaminado a evaluar el comportamiento de las obligaciones relacionadas con el control de la deforestación en la Amazonía colombiana por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, las corporaciones autónomas que tienen jurisdicción en la región y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Dentro de los objetivos específicos de la auditoría se encuentra el validar el cumplimiento a las obligaciones impartidas por el MADS frente a la administración y recursos naturales en relación con el control de la deforestación. Si bien es cierto que el fenómeno de la deforestación es una problemática que no ocupa una sola esfera y que además rebasa las competencias y capacidades del sector ambiental, la necesidad de entrar a revisar las debilidades estructurales existentes de un sector que se ha mostrado frágil a lo largo de los años, en cabeza de una entidad que es rectora de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargada de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de

la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.⁵⁰

Asimismo, se encuentra la evaluación del cumplimiento de las funciones encomendadas a la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales — CICOD, la Subcomisión Técnica de Seguridad y las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación. La evaluación a las autoridades ambientales con jurisdicción en la región de la Amazonía Colombiana, en atención al cumplimiento impartido en la Sentencia 4360-2018, interpuesta por un grupo de ciudadanos en contra de la Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, y las Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, por el incremento de la deforestación en la Amazonía y la vulneración a los derechos supraleales de gozar de un medio ambiente sano, el derecho a la vida y a la salud.

Esta auditoría incluyó la evaluación de instrumentos de política pública (planes, programas, proyectos), instrumentos de manejo ambiental (permisos, licencias), actas, informes de gestión, contratos, reglamentación y actos administrativos, sin embargo, no incluyó el desarrollo del *"Procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales (PE-PVCA)"*.⁵¹

⁵⁰ Artículo 1 del Decreto 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."*

⁵¹ Adoptado en la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 45 del 28 de agosto de 2018, modificada con la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 52 del 22 de agosto de 2019.

Es importante resaltar que a través de este y otros informes de auditoría se materializa la necesidad de intervención sobre una problemática ajustada no solamente al cuidado, protección y preservación del medio ambiente, sino que expresa la preocupación de ver cómo cada vez más se visibilizan los efectos de una estructura administrativa, orgánica, financiera y normativa de un sector que se queda corto a la hora de garantizar un desarrollo sostenible y sustentable, capaz de alinear el cuidado de los recursos naturales, las dinámicas sociales y políticas, y la supremacía del interés general. Frente a lo anterior, la CGR, como órgano ejecutor de la función fiscalizadora, exhorta al Gobierno Nacional a que todas las acciones y esfuerzos dirigidos a atender problemáticas de tipo ambiental y en especial las presentadas en la Amazonía Colombiana para el caso en particular, sean adelantados bajo una administración compartida entre las distintas instituciones y que establezcan una cultura de corresponsabilidad con una sociedad civil activa y abanderada en la defensa y legitimidad del territorio. En este mismo sentido, la CGR, debe ser capaz de transmitir la necesidad de que las instituciones dimensionen de forma efectiva el alcance de todas las estrategias y actividades implementadas en relación con el impacto y las reacciones derivadas a esta problemática, puesto que claramente podrán presentarse riesgos asociados al ensanchamiento del problema abordado o el surgimiento de nuevos conflictos en la región.

Durante el desarrollo de la auditoría, la CGR dio con un amplio número de limitaciones relacionadas con las demoras en la entrega de respuestas a las solicitudes de información por parte del MADS, lo cual se tradujo en traumatismos en el seguimiento estricto del cronograma diseñado dentro de los términos del Plan de Vigilancia y Control Fiscal asignados a esta auditoría de cumplimiento, además de inobservar los compromisos del Señor Ministro de

Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestados en la Carta de Salvaguarda dirigida a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente. Esta situación obligó a realizar una visita fiscal al MADS para recaudar información, directamente de la entidad, en noviembre de 2019.⁵²

Por otro lado, la evaluación del control fiscal interno estuvo fijada en los procesos, actividades y operaciones diseñadas para el cumplimiento de funciones y obligaciones misionales que deban contemplar la lucha contra la deforestación, la protección, conservación, mantenimiento y restauración en la Amazonía colombiana, y el cumplimiento de las obligaciones que establece la Sentencia STC4360-2018. Los resultados obtenidos de acuerdo con la metodología establecida por la CGR arrojaron un puntaje que clasifica como “INEFICIENTE” la evaluación aplicada a los controles efectuados a la frecuente y permanente presencia de riesgos que afectan o impiden la protección, conservación, mantenimiento y restauración de la Amazonía colombiana. Dentro de los criterios establecidos en el ambiente de control, la evaluación del riesgo, los sistemas de información y comunicación, los procedimientos y actividades de control, y la supervisión y el monitoreo. Para efectos de auditoría en estudio, la calificación INADECUADA estuvo altamente influenciada por las deficiencias en los ítems evaluados. Lo anterior basado en la metodología establecida en la Guía de auditoría de cumplimiento, adoptada mediante Resolución 0022 de 2018.

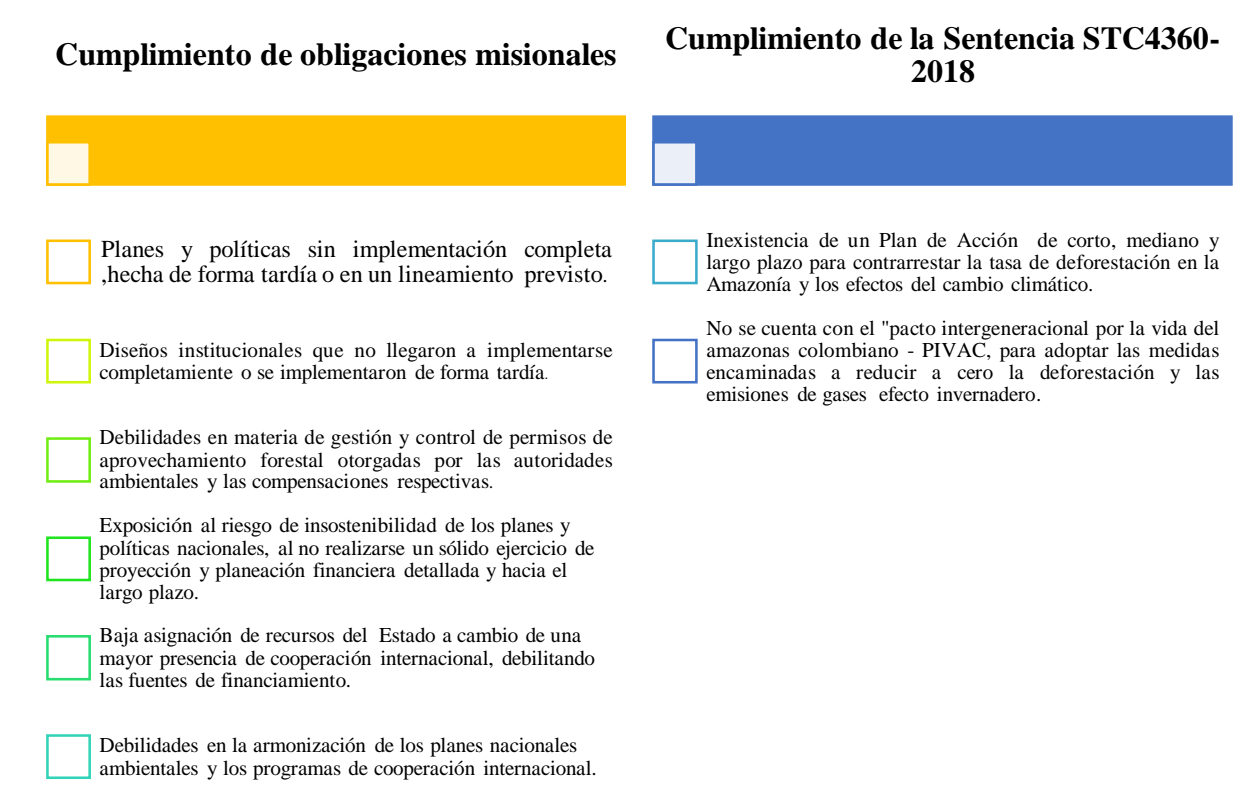
La conclusión generada y el concepto final aportado ante la evaluación realizada, apuntan a que el cumplimiento de las obligaciones misionales relacionadas con la lucha en contra la

⁵² Contraloría General de la República. (2020). Informe de auditoría de cumplimiento “*Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana 2017-2019*”. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía Parques Nacionales Naturales de Colombia. CGR-CDMA No. 001-2020.

deforestación y la protección, conservación, mantenimiento y restauración en la Amazonía colombiana, así como el cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes primera y segunda de la Sentencia STC4360-2018, no resulta conforme en los aspectos significativos frente a los criterios aplicados, es decir, se presenta un escenario de incumplimiento material adverso.

Dentro de las situaciones que dieron cuenta del incumplimiento en áreas cruciales de la gestión ambiental y la gestión forestal del Estado colombiano -en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- y que tienen efectos sobre la Amazonía colombiana fueron:

Figura N° 3 Incumplimientos encontrados



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Informe de Auditoría.

Dentro del ejercicio auditor fueron identificados dieciocho hallazgos (18) administrativos, de los cuales once (11) fueron establecidos con posible connotación disciplinaria, uno (1) penal y dos (2) cuentan con solicitud de apertura de proceso sancionatorio por parte del ente de control. Asimismo, se presentan las respuestas aportadas por el MADS frente a los hallazgos formulados por la CGR y el análisis generado por ente auditor, teniendo siempre en consideración la normativa aplicable, la descripción de los hechos presentados, el efecto de la situación encontrada, los criterios, causas y observaciones.

A Continuación, se relacionan los hallazgos encontrados y consignados en el informe de auditoría.

Cuadro N° 8 Matriz de hallazgos consolidada

Número Hallazgo	Título Hallazgo	A	D	P	F	OI	IP	PAS
1	Plan Nacional de Desarrollo Forestal [MADS]	X	X					
2	Implementación del Servicio Nacional Forestal	X	X					
3	Política de Crecimiento Verde y Gestión Forestal [MADS]	X						
4	Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas [MADS]	X						
5	Políticas públicas ambientales y cooperación internacional [MADS]	X						
6	Priorización de la Amazonía en el Fondo Nacional Ambiental [MADS]	X	X					

Número Hallazgo	Título Hallazgo	A	D	P	F	OI	IP	PAS
7	Dependencia de recursos externos conservación [MADS]	X						
8	. Sustracción de áreas de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía [MADS]	X	X					
9	Instrumentos para la gestión de ecosistemas compartidos [MADS]	X	X					
10	Reporte de Información a la CGR [MADS]	X	X					X
11	Reporte de información a la CGR [Ministerio de Minas]	X	X					X
12	Arreglo institucional Decreto 1257 de 2017.Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (CICOD) y otros [MADS]	X	X					
13	Permisos de Aprovechamiento Forestales [CDA, Corpoamazonía]	X	X	X				
14	Compensaciones en el Bioma Amazónico [CDA, Corpoamazonía]	X						
15	Liderazgo y fortalecimiento de las corporaciones de desarrollo sostenible [MADS]	X						
16	Sentencia STC4360 de 2018 - Orden primera —Plan de Acción [MADS]	X	X					
17	Sentencia STC4360 de 2018 — Orden segunda- PIVAC [MADS]	X	X					
18	Información sobre Proyectos REDD+[MADS]	X						
TOTALES		18	11	1	0	0	0	2

Fuente: Matriz consolidada de hallazgos CGR

De acuerdo la información planteada en el informe es posible ver cómo la CGR brinda cumplimiento a su misionalidad y al Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, tal y como lo establece el artículo 8 del Decreto 403 de 2020.

5.2 Funciones de advertencia

La función de advertencia está definida como la función preventiva que permite al órgano de control fiscal advertir a la administración, sobre los actos, hechos, operaciones o decisiones que generen un riesgo de pérdida o lesión al patrimonio público y/o incumplimiento de los principios y normas que regulan la correcta gestión fiscal de los sujetos de control o que si están sucediendo no sean mayores; sin perjuicio de las actuaciones que competen al organismo de control fiscal. La función de advertencia deberá encontrarse soportada para su expedición en un informe técnico que contenga las evidencias objetivas que sustenten su suscripción, es así como dentro del ejercicio de indagación de la presente investigación fueron encontrados varios informes formulados por la Contraloría General de la República, como lo son el enviado al MADS y al Ministro de Minas y Energía, respecto al Contrato de Concesión No. 051-96M, suscrito con la empresa Cerro Matoso, S. A. (CMSA). La función de advertencia fue expedida para evitar la continuidad a las actividades de explotación adelantadas por la sociedad dado el inminente riesgo y afectación a la biodiversidad. El objeto de este contrato está relacionado con la exploración, explotación y procesamiento del mineral de níquel y de los demás minerales que estén asociados o en liga íntima, o se obtengan como subproductos de dicho mineral, y la exploración montaje y explotación de carbón en el área neta contratada, así como los minerales que estén asociados o en liga íntima, o se obtengan como subproductos de su explotación.⁵³ La

⁵³ Defensoría del Pueblo de Colombia (2007). *Informe Defensorial Explotación de Níquel Proyecto Cerro Matoso – Montelíbano, Córdoba*. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente.

duración del contrato es por treinta (30) años extendido hasta el mes de agosto de 2029, en virtud del otro sí No. 4 suscrito el 27 de diciembre de 2012 se prorrogó por quince (15) años más siempre y cuando incremente su capacidad de procesamiento de mineral en planta de 3 millones de toneladas secas a 4.5 millones de toneladas secas por año en un término de dos años desde la inscripción del otro sí.⁵⁴

Dentro de las razones que motivaron la función de advertencia se encuentra la ausencia la expedición de una licencia ambiental que ampare de manera integral las actividades de explotación del título minero correspondiente al contrato de concesión. El licenciamiento ambiental es considerado como la garantía de actuación para este tipo de actividades, toda vez que, a partir de un estudio previo interdisciplinar sobre los impactos en territorio a alterar, es posible medir el grado de afectación y las posibilidades de mitigación de estos impactos. Por ende, actúa como un instrumento de prevención, de participación, planificación, técnico y de gestión que debe ser asignado previo a la ejecución de las actividades de explotación o alteración al ecosistema y que además garantiza la prevalencia del interés general sobre los intereses políticos y económicos de los particulares.

La función de advertencia busca prevenir el daño antes que repararlo, lo cual es fundamental en la intervención de tipo ambiental puesto que la generación del daño puede ser irreversible e imposible de recuperar, sumado al detrimento del patrimonio público. Esta facultad se encontró consignada inicialmente en el numeral 7 del artículo 7 del Decreto 267 del 2000

⁵⁴ El otro sí suscrito en diciembre de 2012 incorpora la renegociación del Contrato de exploración y explotación No. 051- 96 M, de manera que **modifica y actualiza el contrato 051-96**, en consecuencia, recoge la totalidad de las obligaciones de las partes derivadas del contrato, en 40 cláusulas.

“Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”. La sentencia C-103 de 2015 alude la necesidad de armonizar el carácter posterior y selectivo del Control Fiscal con la integralidad, en el contexto de la atribución y ejecución de funciones administrativas distintas a las inherentes a la Contraloría, y a raíz de la inexecutable declarada por la precitada sentencia, se contempló que dicha facultad constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que establecen el carácter posterior del control fiscal y la prohibición de la coadministración, con la siguiente conclusión:

(...) “ la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contraloría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previo que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control”.

En este mismo sentido señala:

Mediante la sentencia C-103 de 2005, la Corte declaró inexecutable el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000, por infringir lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución. Dicha norma establecía, en cabeza de la Contraloría General de la República la función de advertencia. De acuerdo con la demanda estudiada por el

Tribunal, tal facultad desconocía el carácter previo del control fiscal la prohibición de coadministración, establecidos por el Constituyente de 1991.

La Sala concluyó que dicha función de advertencia establecida en la norma acusada sí era inexequible, ya que si bien pretendía alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a la Contraloría, desconocía el artículo 267 de la Carta, por cuanto (i) constituía una modalidad de control previo, ya que por definición se ejercía antes de que se adoptaran las decisiones administrativas y concluyeran los procesos que luego también serán objeto de control posterior; (ii) le otorgaba a la Contraloría un poder de coadministración, porque a través de las advertencias lograba tener incidencia en decisiones administrativas aún no concluidas.

Como ya se ha mencionado a lo largo de la presente investigación, el acto legislativo 004 de 2019 introduce reformas importantes en el régimen de Control Fiscal, como lo es el ejercicio preventivo y concomitante según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, sin que esto implique coadministración, es decir, que la advertencia se hará en tiempo real mediante el seguimiento de usos, ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno, tal y como lo establece el artículo 1 del acto legislativo. Es de precisar que la función de advertencia, ligada al control preventivo y concomitante, tiene un carácter excepcional, no vinculante, y será exclusiva al Contralor General de la República en materias específicas, según lo señalado en el numeral 13

del artículo 2 del acto legislativo en mención, el cual fija dentro de las atribuciones asignadas al Contralor General de la República el (...) “ *Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.* ”

El artículo 68 del Decreto 403 de 2020 establece que la advertencia se define como *el pronunciamiento, no vinculante, mediante el cual el Contralor General de la República previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda.*

Del mismo modo, se observa que la advertencia procede en asuntos específicos determinados por el Contralor General de la República en los que se identifique un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con base en alguno de los siguientes criterios excepcionales:

- a) Trascendencia social.*
- b) Alto impacto ambiental.*
- c) Alta connotación económica.*

Es de resaltar que el control concomitante y preventivo no es de aplicación universal y se hará justamente sobre objetos de control en ejecución, previamente identificados.

Retomar la función de advertencia permitirá entonces advertir casos de posibles pérdidas sobre la ejecución de los recursos públicos, y en contexto ambiental, se observa que se ha establecido como uno de los tres criterios excepcionales, sin ser excluyentes de los demás puesto que una afectación ambiental se ve concatenada con las directas e indirectas consecuencias en los componentes social y económico.

En ese orden de ideas, el uso de esta herramienta fortalece los mecanismos e instancias de acción frente al daño ambiental y permite reducir, a través de una normativa fuerte y sustentada, los efectos sobre las debilidades presentadas en procesos tales como el licenciamiento ambiental, donde se observa una clara deficiencia en los contextos de planeación, regulación y en la definición y uso de instrumentos que, además de propiciar por una asignación sistémica, estructurada y responsable, tenga como premisa el cuidado, protección y preservación de los recursos naturales.

5.3. Instrumentos metodológicos para el control fiscal ambiental

En el contexto aplicado al planteamiento y uso de instrumentos metodológicos que fortalezcan el ejercicio del control fiscal ambiental, es importante remitirse a la visión general mundial y a los avances representados en experiencias internacionales exitosas para tomar como referencia los aspectos más relevantes de las metodologías implementadas por las distintas

Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS, las cuales, como entes de control, son fundamentales en el proceso planificación y evaluación de la gestión ambiental y de los recursos naturales en la mayoría de los países.

Por lo anterior, antes de describir específicamente los aspectos relevantes de algunas metodologías de control de las EFS en lo referente a asuntos ambientales, es necesario dar una mirada global al comportamiento de éstas en cuanto a la política medioambiental y su desarrollo, a su poder de intervención, a sus competencias en los diferentes estamentos (Público – Privado), a las actividades ambientales específicas que realizan —alcance, temas, tiempo dedicado a auditorías ambientales, realización de informes—, a los tipos de auditoría, entre otros aspectos. Esto permite tener un marco de referencia general de las tendencias y procedimientos que se están llevando a cabo en auditorías ambientales por parte de las EFS del mundo.

Los resultados que se presentan a continuación fueron recopilados en la investigación *“Resultados del Tercer Estudio sobre Auditoría Ecológica (2000)”* realizado por el Grupo de Trabajo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI sobre Auditoría Ecológica. Los datos y cifras que se presentan corresponden al tercer cuestionario de la INTOSAI sobre Auditoría Ambiental en las EFS.

Este estudio obtuvo importantes resultados que muestran la situación y el desempeño de las EFS mundialmente en el tema ambiental. Fueron encuestadas a través de formatos estandarizados, una muestra aleatoria de 107 EFS tomando como población las EFS del mundo. Para los objetivos de esta consultoría, son importantes los siguientes aspectos:

Política medioambiental de la administración pública

Este aspecto alude a si existe o no una política medioambiental en los países encuestados. El estudio encontró que en el 93% de los países, el gobierno ha desarrollado algún tipo de política ambiental, desde regulaciones ambientales hasta planes de desarrollo sostenible. En la mayoría de estos casos la política describía, además de los objetivos a cumplir y los instrumentos a utilizar, los años en los que debían alcanzarse y las herramientas para el control del cumplimiento de las metas. En el 7% de los países restantes no se ha formulado ningún tipo de política medioambiental.

Cuadro N° 9 Política Medioambiental

¿Ha formulado la administración pública de su país una política medioambiental (por ejemplo, un amplio plan verde, unas políticas o programas medioambientales o de desarrollo sostenible o una serie de estatutos y reglamentaciones para controlar el medio ambiente)?

Respuesta	% 1993	% 1997	% 2000
Sí	83 %	95 %	93 %
No	17 %	5 %	7 %
N válidas	58	78	107

Fuente: INTOSAI, 2001.

Asimismo, se indagó sobre los principales problemas medioambientales en cada uno de los países, frente a lo que las EFS respondieron que; el agua para consumo, la gestión de desechos peligrosos y no peligrosos eran los aspectos de mayor preocupación en su gestión ambiental. A nivel continental, las EFS de Latinoamérica expresaron que los problemas relacionados con los ecosistemas y el transporte eran los de mayor preocupación.

La jurisdicción sobre la política medioambiental es ejercida por la administración pública en casi todos los países —91% de los encuestados—, en las dos terceras partes, esta jurisdicción es compartida con los niveles local, regional, provincial o de estado federal (61%) o con entidades públicas no gubernamentales en un 28% —incluidos organismos semipúblicos y organismos no gubernamentales casi autónomos—. Al comparar los resultados de los estudios de los años anteriores, ha aumentado el número de partes y niveles públicos implicados en el desarrollo de la política medioambiental. (INTOSAI, 2001).

Poder de Intervención y Mandato

Este aspecto se refiere a los mandatos y poderes que tienen las EFS para realizar controles a diferentes entes en el ámbito ambiental, además al tipo de auditoría que las EFS pueden realizar.

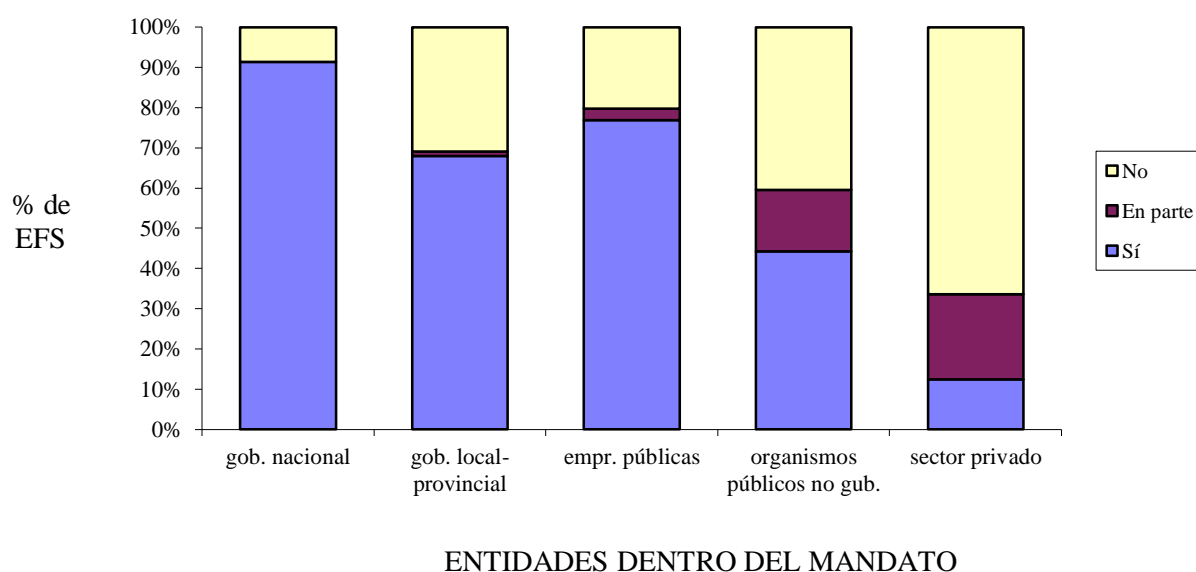
En el 2000, al igual que en 1997, la mayoría de las EFS tenía algún tipo de competencias para llevar a cabo auditorías ecológicas. Sólo un porcentaje muy pequeño de ellas —cinco de las EFS encuestadas— no tenían autoridad en este ámbito y obviamente, no podían realizar actividades de auditoría ecológica. (INTOSAI, 2001).

En cuanto a los niveles de entidades controladas, tal como lo muestra la siguiente gráfica, un gran porcentaje de las EFS están autorizadas para auditar las actividades medioambientales de entidades del nivel nacional (más del 80% de las EFS), muchas de las cuales también pueden

auditar las actividades de las administraciones locales, regionales, provinciales, de estados federales o de empresas públicas.

Del 50% de las EFS que están autorizadas para auditar las actividades de organismos públicos no gubernamentales, un 16% puede auditar parcialmente según su financiación y cuando tienen poder para auditar empresas privadas tan sólo lo hacen en términos de los fondos públicos recibidos

Figura N° 4 Escala de entidades auditadas en relación con la auditoría ecológica



Fuente: INTOSAI, 2001.

Adicionalmente, según reportes se ha aumentado el número de organismos gubernamentales y no gubernamentales implicados en la formulación de políticas ambientales. Sin embargo, en los países en los cuales la política gubernamental es competencia de organismos de orden nacional, la mayoría de las EFS de esos países tienen competencias también a nivel

nacional, pero a medida que en la jurisdicción de la política ambiental aumenta hacia el orden local, las EFS disminuyen los poderes de intervención a estos niveles. En el Cuadro 3.2 se muestra el porcentaje de intervención de las EFS a los organismos de diferentes niveles.

En cuanto al tipo de auditorías a posteriori, el 81% de las EFS realizan auditorías de regularidad (o auditorías financieras) combinadas con auditorías de rendimiento (o de resultados), el 12% solamente realizan auditorías de regularidad, el 2% auditorías de rendimiento y finalmente, el 5% de las EFS no realizan ningún tipo de auditorías a posteriori en el campo ambiental.

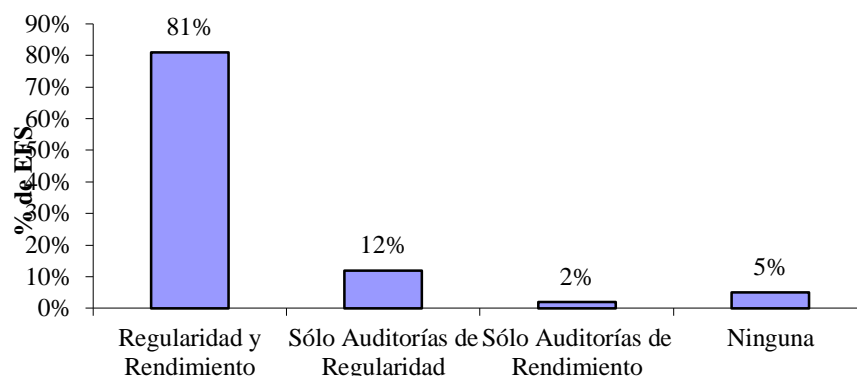
Cuadro N° 10 Escala de entidades auditadas en relación con la auditoría ecológica 1997 vs. 2000

¿A qué autoridades proporciona acceso el mandato de su EFS con respecto a la auditoría Ecológica?

<i>Escala de organismos auditados</i>	<i>% Sí 1997</i>	<i>% Sí 2000</i>
a. Administración pública nacional	91 %	91 %
b. Administraciones locales, regionales, provinciales o de Estados federales	66 %	69 %
c. Sociedades estatales / empresas públicas	79 %	80 %
d. Organismos públicos no gubernamentales (incluidos los organismos semipúblicos y los organismos no gubernamentales casi autónomos y los reguladores del medio ambiente)	54 %	60 %
e. Empresas u organizaciones del sector privado	32 %	34 %
N válidas	74-76	103-104

Fuente: INTOSAI, 2001

Figura N° 5 Tipos de auditorías a posteriori que las EFS están autorizadas para llevar a cabo



FUENTE: INTOSAI, 2001

Es de observar que las auditorías a priori (preventivas) son menos comunes que las auditorías a posteriori, según el estudio, el 60% de las EFS no pueden realizarlas, sin embargo, han venido cobrando auge. Esto probablemente como respuesta al "principio de precaución".⁵⁵ Del porcentaje restante, cerca del 20% de las EFS puede ofrecer asesoramiento a priori (asesoramiento técnico) y cerca del 35% puede realizar auditorías previas.

Cuadro N° 11 Tipos de Auditoría Ecológica (% de EFS)

Respecto a la auditoría ecológica, ¿Qué tipo de auditorías está autorizado su EFS a realizar?

Los tipos de auditorías y tareas a priori	Sí % 1997	Sí % 2000
A posteriori (retrospectivamente):		
a. Auditorías de regularidad (auditorías financieras)	92 %	94 %
b. Auditorías del rendimiento (de resultados)	83 %	84 %
A priori (preventivas):		
c. Auditorías previas (por ejemplo, auditoría antes de gastos)	28 %	34 %
d. Experiencia a priori (por ejemplo, asesoramiento técnico durante la preparación de leyes o reglamentaciones medioambientales)	18 %	19 %
N válidas	79	105

Fuente: INTOSAI, 2001.

⁵⁵ Principio de Precaución: si hay incertidumbre en cuanto a los daños ambientales que pueden causar ciertas acciones, programas o proyectos entonces esas acciones no deben ser ejecutadas.

Frente al tema específico para la realización del ejercicio de auditorías ecológicas, el 14% de las EFS autorizadas para realizar auditoría ecológica informaron que su mandato hacía **referencia específica** a la Auditoría Ecológica. La mayoría cuentan con un mandato general que permite realizar esta auditoría, pero no cuenta con las especificaciones, normas o procedimientos específicos para realizarla. El siguiente cuadro muestra esta situación

Cuadro N° 12 Referencia Específica hacia la Auditoría Ecológica en el Mandato

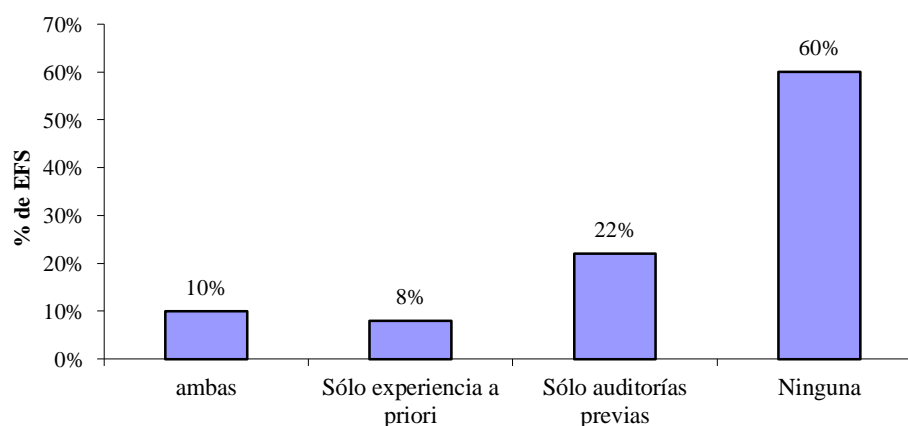
¿El mandato de su EFS hace referencia específica a la auditoría ecológica?

Respuesta	% 1997	% 2000
Sí	16 %	14 %
No	84 %	86 %
N válidas	77	105

Fuente: INTOSAI, 2001

Analizando la competencia para la realización de auditorías previas, la gráfica siguiente muestra que, solo un 10% de las EFS está autorizada para realizar ambos tipos de auditorías, algo más del 20% tiene competencias para realizar auditorías previas y alrededor del 8% de las EFS tienen experiencia en la realización de controles preventivos. Asimismo, alrededor del 60% de las EFS no está autorizada para realizar auditorías previas.

Figura N° 6 Tipo de Auditorías Previas que las EFS están Autorizadas Para Realizar



Fuente: INTOSAI, 2001

En cuanto a la asesoría y la ayuda que las EFS ofrecen a la administración pública, casi la mitad de ellas asesoran a los ministerios en el ámbito de la auditoría ecológica en temas como la formulación de una legislación o un programa ambiental, indicadores medioambientales, medidas del rendimiento, sistemas de supervisión, sistemas financieros, entre otros. Esta asesoría también puede presentarse de forma indirecta, haciendo el papel de asesor de auditorías individuales, incluyendo recomendaciones en los informes de auditoría o a través de manuales y publicación de revistas profesionales.

Actividades

Como lo muestra el siguiente cuadro, en el período comprendido entre 1997 y 1999 un gran número de EFS utilizaron sus competencias para realizar auditorías ecológicas, el 57% realizaron una o más auditorías relacionadas con asuntos ambientales.

Cuadro N° 13 Auditorías Ecológicas Realizadas

¿Ha realizado su EFS una o más auditorías Ecológicas?

Respuesta	1991— 1993	1994— 1996	1997— 1999
Sí	42 %	60 %	57 %
No	58 %	40 %	43 %
N válidas	58	78	110

Fuente: INTOSAI, 2001.

El estudio también muestra que durante el año 1999 las EFS que realizaron actividades de auditoría ecológica gastaron en promedio un 12% de su tiempo en realizar esta actividad específica. En la mayoría de los casos, la auditoría ecológica exigió entre el 1% y el 10% del

tiempo total de trabajo de las EFS, en diez EFS demandó entre el 11% y el 20%, y en 5 EFS este trabajo exigió más del 20% de su tiempo.

Cuadro N° 14 Evolución del Volumen de Trabajo de Auditoría Ecológica

	1993	1996	1999
%EFS que llevaron a cabo una o varias auditorías ecológicas en los últimos tres años	42 %	60%	57 %
N válidas	58	80	110
EFS que publicaron sólo uno o varios informes ambientales (en c/u de los años) :*			
% Medio de tiempo que han dedicado las EFS activas en auditorías ecológicas	6,9 %	10,6 %	12,2 %
Número total de informes publicados en los últimos tres años	306	589	564
Promedio de informes por EFS activa	7,8	9,8	9,1
N válidas	71-83	74-88	97-109

*Al estimar tiempo y número de informes se utilizan todas las respuestas de las EFS que participaron en la encuesta.

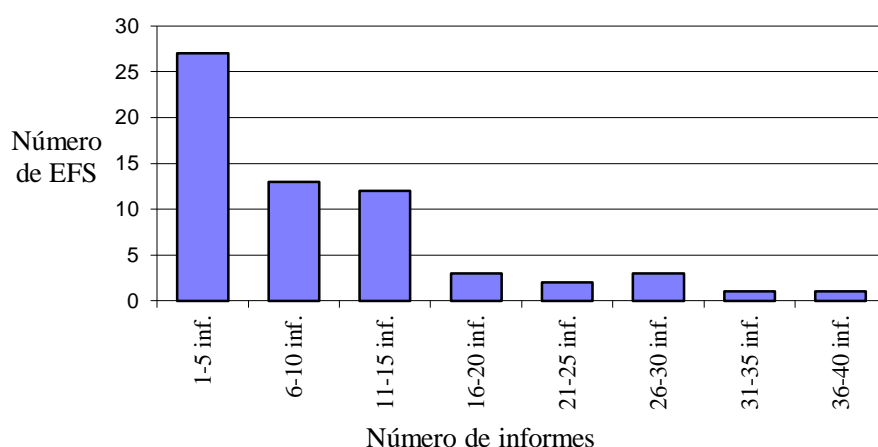
Fuente: INTOSAI, 2001.

De otro lado, las EFS de Honduras y Chile incluyeron aspectos medioambientales en sus informes y las EFS de Austria, Canadá, Lituania y la República Eslovaca dedicaron gran parte de su capacidad a la realización de auditorías ecológicas —tanto en 1996 como en 1999, al menos el 15% de las auditorías realizadas fueron ecológicas—. (INTOSAI, 2001).

En cuanto al número de informes medioambientales publicados, 63 EFS publicaron uno o varios entre 1997 y 1999. Cabe destacar que siete EFS publicaron más de 20 informes en este período, ellas son: Argentina, Canadá, Egipto, Alemania, Hungría, Paraguay y Polonia. El volumen de trabajo mostró avances significativos en cuanto al número de EFS que llevaron a cabo Auditorías Ecológicas y su porcentaje de tiempo dedicado.

Lo anterior indica que la auditoría ecológica se ha convertido en un componente estable de la labor de las EFS. El número de informes publicados cayó ligeramente de 589 a 564 en el periodo 1996 — 1999, lo que posiblemente puede demostrar un cambio de la cantidad hacia la calidad. En conclusión, en el período 1993 – 1996 se observa un claro crecimiento de las actividades de auditoría ecológica.

Figura N° 7 Número de Informes por EFS en 1997—1999



Fuente: INTOSAI, 2001.

También se ha hecho evidente una tendencia de pasar de la *Auditoría de Regularidad* hacia la *Auditoría de Rendimiento*. Esto ocurrió en el período 1997—1999, las EFS prestaron mayor atención a la gestión medioambiental interna de los órganos o departamentos de la Administración pública.

Tipos de Auditoría

Entre 1997 y 1999 la gran mayoría de las auditorías ecológicas presentadas por la EFS incluyen algún tipo de Auditoría del Rendimiento; así, 304 informes del total —el 54.29%—

fueron de este tipo; 169 que corresponde al 30.18%, fueron informes que combinaban la Auditoría de Regularidad y de Rendimiento; y 87, el restante 15.54%, eran informes de Auditoría de Regularidad. Cabe aclarar, que la mayoría de las EFS publicaron tanto informes de Regularidad como de Rendimiento.

Las Auditorías de Rendimiento cubren una amplia escala de tipos de auditoría, de ellas, la que se realiza con mayor frecuencia es la evaluación de la implementación de programas medioambientales (30.61%), en su orden siguen: la auditoría de cumplimiento con la legislación (20.69%), sistema de gestión medioambiental de la administración pública (14.50%) y la evaluación del impacto de programas medioambientales nacionales (13.38%).

Cuadro N° 15 Tipos de Auditorías Ecológicas (# de Informes)

Tipos de auditorías Ecológicas realizadas por las EFS, 1994-1996 y 1997-1999

Tipo de informe	Número de informes 1994—1996	% de Informes en 1994—1996	Número de informes 1997—1999	% de Informes en 1997 — 1999
Auditorías de regularidad	117	19.86%	87	15.54%
Auditorías del rendimiento	257	43.63%	304	54.29%
Combinación de ambas	215	36.50%	169	30.18%
N válidas	589	589	560	560

Fuente: INTOSAI, 2001

Cuadro N° 16 Tipos de auditorías del rendimiento, realizadas con más frecuencias por las EFS, para los períodos 1994—1996 y 1997—1999

Tipos de auditorías del rendimiento	% Informes 1994-1996	% Informes 1997-1999
Implementación de programas medioambientales	30.61	29.63
Cumplimiento de leyes y reglamentaciones medio ambientales	20.69	23.79
Sistema de gestión medioambiental de la administración pública	14.50	17.51
Evaluación del impacto de programas medioambientales nacionales	13.38	12.12
Efectos medioambientales de programas sectoriales	7.93	10.55
Auditorías a acuerdos internacionales	12.89	6.40

Fuente: INTOSAI, 2001.

Es necesario observar que para muchas EFS aún es complicado realizar auditorías ecológicas; el 85% de ellas se toparon con dificultades a la hora de desarrollar su labor, la más frecuente es la falta de habilidades o experiencia dentro de la EFS, lo cual hace pensar en la necesidad de fomentar la cooperación dentro de las EFS y la conformación de grupos de trabajo regionales. (INTOSAI, 2001).

Conforme a la evaluación anteriormente abordada es posible concluir los siguientes aspectos en cuanto a la tendencia mundial en la auditoría ecológica:

- La realización de auditorías ecológicas se ha constituido en una actividad necesaria dentro del ejercicio del control de los entes fiscalizadores a nivel mundial. Las competencias en cuanto a la actividad específica de auditorías ambientales han aumentado en las EFS y estas dedican un porcentaje significativo de su tiempo de trabajo a la realización de auditorías en el campo ambiental.

- Las auditorías de rendimiento se realizan en mayor proporción que las auditorías de regularidad. Esto muestra una tendencia mundial hacia la evaluación de los resultados de la gestión ambiental más que del control financiero y de legalidad.
- Las auditorías de rendimiento cubren una amplia escala de tipos de auditoría, de ellas, la que se realiza con mayor frecuencia es la evaluación a la implementación de programas medioambientales, en su orden siguen la auditoría de cumplimiento con la legislación ambiental, y la evaluación de los sistemas de gestión medioambiental de la administración pública. Se observa, en conclusión, un cambio de controles financieros y legales hacia controles a la gestión ambiental de los entes con funciones ambientales.
- Muchas de las EFS siguen presentando problemas a la hora de realizar auditorías a la gestión ambiental, un gran porcentaje de ellas se toparon con dificultades a la hora de desarrollar su labor, la más frecuente es la falta de habilidades o experiencia dentro de la EFS en el campo ambiental y la falta de guías metodologías específicas en este campo. Esto podría ocurrir principalmente por el corto tiempo que lleva el componente ambiental de ser incluido en el ejercicio de los organismos fiscalizadores.

Algunas experiencias internacionales exploradas tales como lo es el caso de Bolivia dan muestra del enfoque aplicado al proceso de control gubernamental en materia ambiental, el cual surge como respuesta al proceso de capitalización y fomento de las inversiones extranjeras que motivaron el desarrollo industrial y la transformación de los modos tradicionales de producción,

presionando el uso y la transformación de recursos naturales. El poder ejecutivo adquirió un carácter normativo y fiscalizador, cobrando importancia con la promulgación de la Ley 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamental) en 1990, la cual facultaba el ejercicio del Control Externo Posterior sobre los resultados de la Gestión Pública, incluyendo los resultados de la Gestión Ambiental del Sector Privado.⁵⁶

Con la expedición de la Ley 1333 de 1992 se afirma la necesidad y obligación de protección y conservación del medio ambiente y sus recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. La precitada ley declara que el medio ambiente y sus recursos naturales se constituyen en patrimonio de la Nación y para ello aprueba seis reglamentos:

1. **Reglamento General de Gestión Ambiental:** regula tanto las competencias en el marco institucional en todos los niveles, así como al nivel de las organizaciones civiles y establece los instrumentos de planificación de elementos base: 1. El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, 2. El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, 3. El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y 4. Los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental y de Uso del Suelo y de la Tierra.

⁵⁶ Contraloría General de la República de Bolivia. “Estrategia para el ejercicio del control gubernamental en materia ambiental”. OLACEFS”. Se incluyen definiciones, lineamientos, normativas y descripciones tal y como se encuentran en este documento con el fin de no transformar el sentido que quiere transmitir la CGR de Bolivia en cuanto a control gubernamental en materia ambiental

2. **Reglamento de Prevención y Control Ambiental:** regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluaciones de Impacto Ambiental (SNEIA), cuyo propósito es otorgar licencias ambientales a obras, proyectos o actividades, de manera que éstos implementen controles conforme a las especificaciones obtenidas a partir de los estudios de impacto, es decir, asegura que se cuente con la capacidad instalada y de gestión para cumplir con las normas y políticas. Asimismo, regula el Sistema Nacional de Control de Calidad Ambiental (SCCA), cuyo propósito es verificar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental, cuenta con mecanismos como el monitoreo, la inspección, la vigilancia y la auditoría ambiental como instrumento de control ambiental.
3. Reglamento de Prevención y Control Ambiental.
4. Reglamento en Materia de Contaminación hídrica.
5. Reglamento para Actividades con Sustancias Peligrosas.
6. Reglamento de Gestión de Residuos Sólidos.

Los cuatro últimos reglamentos aspectos más precisos en materia de contaminación atmosférica e hídrica (límites máximos permitidos), regulan el manejo de sustancias peligrosas y regulan la gestión de los residuos sólidos

Como es de observar, los esfuerzos derivados de la gestión ambiental se encuentran alineadas a los fines del desarrollo sostenible. Desde el ejercicio auditor se plantean actividades desde el carácter concomitante que buscan garantizar la satisfacción de las necesidades de la actual generación sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. El control gubernamental ambiental es ejercido de manera similar al Control Interno Previo, es

decir, de carácter preventivo para asegurar el seguimiento de políticas, el logro de objetivos y generación de información útil, además del diseño e implementación de controles ambientales.

Por su parte el carácter el Control Gubernamental de los resultados de la gestión ambiental, es similar al Control Posterior, es decir, un mecanismo que da credibilidad a los resultados y su función correctiva está orientada al fortalecimiento del control y mejoramiento de los sistemas de gestión.

En este mismo contexto, se observa que las actividades asociadas a la Auditoría Ambiental Gubernamental (AAG) parten de un examen objetivo y metodológico de evidencias que permite medir la eficacia —definida como la capacidad que tiene un sistema de asegurar la consecución de sus objetivos— de los sistemas de gestión ambiental, el desempeño ambiental y los resultados de la gestión ambiental y su fin es *informar sobre el grado de cumplimiento de los criterios establecidos y la recomendación de medidas destinadas a la corrección de las desviaciones*.

La medición del desempeño ambiental aplicado a las entidades públicas y privadas, que intervienen en la administración y/o manejo de recursos naturales contempla:

- El grado de cumplimiento de políticas y normas ambientales
- Ecoeficiencia de las operaciones (reducción de desechos, rendimiento y optimización de recursos ambientales, reciclado de materiales, etc.).
- El grado de mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental y los Sistemas de Gestión Ambiental.
- El empleo de los recursos públicos de manera eficiente, económica y eficaz.

Todos estos aspectos basan su evaluación en los cambios netos que ocurren en el estado ambiental en un período determinado, medido en términos de la situación y condiciones en las que se encuentra el medio ambiente. En la planificación de la auditoría se establecen los objetivos específicos y alcances, incluyendo metodologías, criterios y técnicas de evaluación. Por último, el informe de auditoría presenta los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría.

Una vez revisada la dinámica internacional y el referente en Bolivia, es posible concluir que gran parte del éxito del cuidado y preservación del medio ambiente radica en el respaldo gubernamental desde el carácter económico, presupuestal, normativo y procedimental; en la alineación con el sector privado frente a los términos de compromisos adoptados y reglamentados y en la idoneidad del diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de las distintas metodologías aplicadas que permitan informar y advertir de manera oportuna, establecer un grado de correspondencia a los criterios establecidos de eficiencia y eficacia, capaz de declarar victorias tempranas en la toma de decisiones, y por último un uso responsable de los resultados obtenidos, de tal forma que no se constituyan en un elemento neto de cumplimiento, sino que generen incidencia en la adopción e implementación de políticas públicas.

5.2.1 Avances de la CGR

Es claro que uno de los avances adelantados por parte de la CGR en materia ambiental corresponde a la introducción de la sostenibilidad como uno de los principios que rigen el ejercicio del Control Fiscal. Con esto, se logra un acercamiento a la perspectiva de la defensa de

los derechos visto incluso desde los elementos de justicia hasta la especialización de la gestión institucional de fiscalización ambiental, no obstante, sigue siendo un desafío la generación de un de lineamiento estándar, el establecimiento de directrices y la unificación de criterios de aplicación en normas ambientales, que permitan la expedición de normas urgentes y transitorias para evitar daños ambientales y adelantar procesos sancionatorios.

El Decreto 403 de 2020 señala que en virtud del principio de Desarrollo Sostenible, *la gestión económico financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal.* En este sentido, el impacto de los proyectos que genere una afectación directa o indirecta sobre los recursos naturales deberá calcularse a partir de una relación costo- beneficio no sólo desde el componente económico, sino también desde el social, de tal forma que se propenda por la garantía de sostenibilidad para las generaciones futuras.

Uno de los grandes desafíos frente al avance normativo que parte de una modificación a la constitución, radica en el factor operacional que involucra toda la cadena de valor desarrollada para la gestión ambiental. Recientemente se observó durante la presente investigación la importancia del IERNA frente a la gestión de las entidades que administran recursos naturales y se constituyen como autoridades ambientales, sin embargo, se observa cómo durante varios períodos los aspectos relevantes encontrados y notificados han sido objeto de repetición sin generar acciones concretas por parte de las distintas instancias y autoridades ambientales. Las

debilidades de la institucionalidad ambiental en la administración, control y monitoreo de los recursos naturales y del ambiente han generado consecuencias notorias es aspectos como la reducción en materia de inversión y la prelación de actividades económicas que cobijan los intereses particulares de ciertos sectores.

Si bien la actividad del ente fiscalizador ha tratado de adaptar todo el esquema al aseguramiento de la sostenibilidad, existen elementos que van más allá de las facultades otorgadas a la CGR y que están asociados a las restricciones presentadas a la hora de adelantar una estricta labor de mitigación de los daños ambientales, iniciando por el reconocimiento propio de la labor de protección. Tomando como referencia los modelos de fiscalización peruano y chileno, es pertinente resaltar la labor adelantada mediante la creación de los tribunales de cuentas que han asociado la justicia, la idea de derechos y de obligaciones, buscan que el control fiscal ambiental sea eficiente y que sea en una sola institución donde se centralicen los debates fiscales ambientales, imprimir coherencia en las decisiones adoptadas y reducir o eliminar la sectorización de la implementación de las políticas ambientales, dadas las competencias asignadas a las contralorías en todo el país, con el respaldo del nuevo régimen de control fiscal vigente.

Una de las grandes dificultades que hacía descartable la idea de establecer en nuestro país una jurisdicción especial en temas fiscales ambientales, era la del carácter preventivo del control fiscal, no obstante, con las modificaciones introducidas en el Acto Legislativo N° 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, el control preventivo podría ser impartido para la generación de medidas cautelares para prevenir o mitigar daños ambientales y debe asegurar la capacidad institucional,

normativa y reglamentaria suficiente para dirimir conflictos y daños fiscales ambientales. La justicia ambiental tendría que estar concatenada con los elementos ya existentes en las etapas de auditoría, el control preventivo ya mencionado y de la responsabilidad fiscal ambiental, para así adelantar juicios fiscales, de tal forma que la contraloría se dedique a auditar a las entidades que manejen recursos y documentos públicos (Contralora Delegada para el Medio Ambiente, 2015). El juicio de responsabilidad fiscal es tal vez una de las herramientas legales más fuertes que buscas la reparación efectiva de los daños ambientales, abordando los principios del estado ambiental de derecho.

5.2.2 Avances de la AGR

Si hay algo que deba resaltarse, es que la Auditoría General de la República ha sido enfática en la evaluación al control fiscal ambiental ejercido por las contralorías en el país, tipificándola como ineficiente, ineficaz e inoportuna a la hora de contemplar el principio de la valoración de costos ambientales en sus procesos de auditoria.

Asimismo, se tiene que las auditorías:

“no han implementado las acciones necesarias para propender a que el cálculo real y efectivo de los costos ambientales y de las cargas fiscales ambientales, sean incluido en las políticas, estrategias y gestión de las entidades y organismos fiscalizados en todo lo que tiene que ver con la recuperación de los ecosistemas, con la conservación, protección y preservación, uso y explotación de los recursos naturales y del ambiente. Es claro que no hay valoración de los costos ambientales por parte de las entidades del SINA, a quienes les corresponde esta obligación por asignación legal, ni requerimiento alguno por parte de los

organismos de control para que lo realicen. Esta deficiencia en la vigilancia de la gestión fiscal ha derivado en lo siguiente: 1. Retraso en el cumplimiento de las normas legales que fueron expedidas desde 1991, que hablan de la necesidad de realizar la evaluación de la valoración de los costos ambientales y ejercer un control fiscal debido sobre esta gestión fiscal. 2. Se ha afectado y alterado los resultados del control financiero que aplica la CGR por la ausencia de las evaluaciones correspondientes a las valoraciones de los costos ambientales. 3. En la actualidad los estados financieros del sector ambiental no reflejan una situación real, ya que no están incluidos el total de los bienes ambientales, ni el estado de estos no se observa que se hayan logrado avances significativos o lo que es más grave, no se ha cumplido con la exigencia legal de contemplar en la gestión, la valoración de los costos ambientales, con lo cual los esfuerzos del control fiscal ambiental han sido nugatorios. (Escudero, 2005)”.

El artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019 fija las facultades otorgadas al Contralor General de la República. Dentro de ellas figura el dirigir e implementar con el apoyo de la AGR, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal. Asimismo, el artículo 4 del Acto Legislativo faculta al Organismo Auditor para realizar la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de los indicadores de gestión. Lo anterior, como parte del insumo requerido por la CGR para intervenir administrativamente a las contralorías territoriales y asumir las competencias de objetividad y eficiencia cuando se presente una falta de estas. Esto quiere decir que el control ejercido por la CGR será preferente y prevalente.

Ambos organismos se presentan como aliados estratégicos a la hora de ejercer la vigilancia y el control de la gestión fiscal, cada uno desde sus respectivas competencias. Por tal razón, se observa cómo se abre paso la participación en la unificación y estandarización de las políticas, principios, normas, métodos, procedimientos, herramientas tecnológicas, instancias y mecanismos – definidas como Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF- que permiten a los órganos de control fiscal del orden nacional y territorial, ejercer la vigilancia y el control fiscal, acompañado de la evaluación y análisis sobre indicadores de gestión y resultados.

La dirección del SINACOF está a cargo del Contralor General de la República, con el apoyo de la AGR y su principal objetivo se encuentra definido en el artículo 14 del Decreto 403 de 2020 de la siguiente forma “ *El objetivo general del SINACOF es servir como instancia de gestión sistémica del control fiscal a nivel nacional, que incremente el desempeño y los resultados de los órganos de control fiscal que lo integran, a través de la armonización de los sistemas de control fiscal, la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal, permitiendo la medición y optimización de los recursos de sus entidades integrantes, la obtención de resultados con valor público, y el cumplimiento de las finalidades del control fiscal, promoviendo el control social y la articulación con el control interno*”.

Es importante resaltar que la promoción del control social y la articulación con el control interno, toda vez que el control interno está compuesto por el esquema integrado de cada organización, junto con los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados, tal y como lo señala el artículo 1 de la Ley 87 de 1993. Dentro de la alineación de los principios del ejercicio del Control Interno con los principios del

ejercicio del Control Fiscal, se rescata la intersección de la igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. Por otro lado, el ejercicio auditor adelantado desde el control interno debe expresarse mediante las distintas políticas aprobadas en los distintos niveles de dirección y administración, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal,⁵⁷ lo cual asigna un carácter integral a la auditoría.

5.2.3 Avances del MADS

En esta sección, será especialmente reconocido uno de los esfuerzos encaminados a lograr un modelo de desarrollo que avance hacia la sostenibilidad ambiental del país, el cual consisten en la ratificación de cooperación y visibilización internacional, mediante la búsqueda de esfuerzos que permitan acelerar los procesos de adaptación y respuesta de los gobiernos frente a las necesidades de cambio climático y desarrollo sostenible. Gracias a la firma de la segunda fase de la declaración conjunta de los Gobiernos de Noruega, Reino Unido y Alemania para el año 2019, se abonó una importante ayuda monetaria para el país frente lucha en contra de la deforestación.

⁵⁷ Parágrafo, artículo 1 de la Ley 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”*.

El Plan de Acción del Pacto de Leticia por la Amazonía introduce cinco líneas reducidas en las tareas de reforestación, conservación, uso sostenible de los bosques, la biodiversidad y promoción de la bioeconomía; Seguridad Amazónica, Gestión de la información y del conocimiento, y reportes, empoderamiento de las mujeres y pueblos indígenas y financiamiento y Cooperación Internacional⁵⁸.

Dentro de los logros obtenidos en el marco de la negociación y cierre de la cooperación internacional se encuentran:

1. Colombia como sede del Día Mundial del Medio Ambiente.
2. Participación en el desarrollo del Plan de Acción del Pacto de Leticia por la Amazonía mediante 52 acciones estratégicas compartidas por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam,
3. El reconocimiento de la deforestación como cuestión del Estado,
4. Adopción de los principios de San José como base para la regulación del mercado de carbono.
5. Impulso a la Economía Circular.
6. Creación de capacidades que apoyen la implementación de metas de mitigación adaptación.
7. Plan de Acción del Pacto por Leticia.
8. Firma del acuerdo “Escazú” para la defensa del medio ambiente y los derechos humanos.

⁵⁸ CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA- CVC (2018)- análisis del sector ambiental en la amazonía.

9. Creación de la Red Santiago, que busca promover, prevenir minimizar y abordar las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático en los países más vulnerables.
10. Enfoque de mujer que encamina el Plan de Acción que reconoce las diferentes necesidades, roles de hombres y mujeres frente al cambio climático.
11. Apoyo contra de la deforestación.
12. Alianza con el World Resource Institute – WRI, mediante la suscripción de memorandos de entendimiento para la implementación del concepto de biodiversidad, la promoción del uso sostenible de recursos, la financiación de proyectos ecológicos y sostenibles y el fomento de procesos de educación ambiental y economía circular.

El MADS, como entidad a cargo de la definición de la Política Nacional Ambiental, que promueve la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, ha contado con inconsistencias frente a la asignación y manejo de los recursos derivados para la protección del medio ambiente, lo cual demuestra, entre otras cosas, la falta de aplicabilidad a las alertas generadas por la CGR en el ejercicio de la gestión fiscalizadora al ente articulador de la Política Pública y demás autoridades sectoriales. A través de iniciativas como la anteriormente mencionada, no sólo se genera un reconocimiento internacional que despliegue avances materia diplomática, académica, financiera y de alcance en la definición de la Política Pública, sino que se introduce la necesidad de exponer ante el escenario internacional la revisión y evaluación de la gestión emprendida por el Gobierno Nacional a la hora de asegurar el desarrollo sostenible, es decir, el país se convierte en sujeto de vigilancia y de actuación.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cuanto a las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020 se observan esfuerzos importantes por fortalecer el ejercicio del control fiscal frente a la asignación del carácter preventivo y concomitante. Durante el breve recorrido histórico que ha sido abordado en el presente trabajo de investigación, se observa que una de las grandes deficiencias asociadas ha estado relacionada con el carácter posterior y selectivo que condujo a tener resultados inoportunos e ineficientes, puesto que ejercer la vigilancia fiscal después de proferido un acto administrativo aumenta el riesgo de enfrentarse a situaciones de pérdida o detrimento de los recursos públicos. Para el caso ambiental, la intervención posterior en situaciones como la concesión de una licencia ambiental para adelantar y desarrollar proyectos de gran impacto ambiental y social repercuten en la pérdida ineludible de los recursos naturales y la generación de daños ambientales, difícilmente reparables y cuantificables.

Por otro lado, el ejercicio del control fiscal ambiental no debe distar de la estructura institucional, normativa y económica del compendio gubernamental, no obstante, nos encontramos frente a escenarios en los que la primacía del desarrollo sostenible es superada por las externalidades negativas de la dinámica económica, que desemboca en el cubrimiento de necesidades puntuales de ciertos sectores. Resulta sumamente complejo cuando cada actor del tejido social cobra valor toda vez que la generación de una consciencia colectiva y la búsqueda del bien común es suplida por la cuantificación del deterioro ambiental y el pago de una sanción.

El carácter intergeneracional del desarrollo sostenible, si bien, no debe reducirse a la agrupación de un conjunto de técnicas y métodos que permitan calcular la valoración económica

ambiental, da muestra de la importancia de contar con herramientas e instrumentos que estén en la capacidad de medir el impacto del uso de los activos ambientales, de proponer mejoras en la disposición de los recursos naturales a partir de resultados oportunos y de contar con metodologías asertivas aplicadas a la prevención y generación del daño ambiental, en sus fases retroactiva, coyuntural y prospectiva.

El establecimiento de acciones económicas que incluyan actividades ambientales tiene dos aspectos: crean valor y por otra enfrentan costos (Field, Barry, Diego Azqueta Oyarzun, 1998). Cuando una persona decide asignar valor a un bien y se desprende de otro, el siguiente paso va en camino a obtener un beneficio, sin embargo, en materia ambiental la capacidad de adquirir un bien debe involucrar una dinámica más allá del comportamiento de la demanda, puesto que incluye un ejercicio consciente y responsable, que trascienda al interés propio.

Por lo anterior, el componente ambiental nos obliga inmiscuir la participación del estado como defensor y promotor de derechos humanos, no sólo porque actúa en el escenario regulatorio, de seguimiento y control, sino porque debe promover acciones que cumplan con el sostenimiento de una economía ambiental de derecho.

La medición sobre la valoración de los costos ambientales ha sido objeto de discusión, especialmente por la definición de las técnicas para desarrollarla, el establecimiento de los términos para su prescripción, la definición sobre las situaciones administrativas presentadas en el Control Fiscal Ambiental, la definición de metodologías y fases empleadas en el ejercicio auditor y los criterios asignados en materia de responsabilidad fiscal ambiental. Antes de la

expedición del Acto Legislativo 04 de 2019 y del Decreto 403 de 2020, no era posible determinar la valoración de los costos de los proyectos, sin embargo, el nuevo régimen de Control Fiscal, a pesar de retomar el carácter preventivo concomitante, insiste en no caer en la coadministración y en trabajar de manera unificada, de tal forma que no se sigan presentando los inconvenientes relacionados a la unificación de criterios que permitan una regulación garantista con suficientes instrumentos para el ejercicio del control fiscal. Dicha regulación no debe estar aislada de las técnicas que permitan determinar medir el deterioro, la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Tarea que corresponde desarrollar al MADS, en conjunto con las demás autoridades ambientales.

Por otro lado, la participación del control social derivada de las necesidades de la ciudadanía por intervención en los asuntos que afecten a todos por el hecho de tratarse del patrimonio público. Es así como vemos que para efectos de garantizar un ejercicio de control fiscal centralizado, se deja en la CGR la función de intervención funcional y excepcional que señala que la CGR *“podrá intervenir en cualquier tiempo en los ejercicios de vigilancia y control fiscal a cargo de las contralorías territoriales, desplazándolas en sus competencias y asumiendo directamente el conocimiento de los asuntos objeto de intervención, a solicitud de los siguientes sujetos calificados: a) El gobernador o el alcalde distrital o municipal respectivo. b) La asamblea departamental o el concejo distrital o municipal respectivos, con aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros. c) Una comisión permanente del Congreso de la República. d) Las veedurías ciudadanas constituidas conforme a la ley. e) El contralor territorial del órgano de control fiscal competente para conocer el asunto. f) El Auditor General de la República. g) El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, o quien haga*

sus veces. h) El Procurador General de la Nación. i) El Fiscal General de la Nación. j) El Defensor del Pueblo k) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la Ley”, tal y como lo establece el artículo 22 del Decreto 403 de 2020.

El uso de los mecanismos de participación en el componente ambiental no debe convertirse en óbice de la planeación del ejercicio auditor y de la vigilancia gestión fiscal, de hecho, se observa cómo una sola persona puede intervenir como actor y ejecutor de los cambios sociales que busca actuar de manera conjunta para preservar el patrimonio ambiental, satisfacer los intereses generales y los fines esenciales del estado constitucionalmente consagrados

El ejercicio de Control Fiscal Ambiental Integral más que ser objeto de evaluación en materia de capacidad institucional, debe fundar la exigencia y la responsabilidad en todos los actores sociales, económicos y gubernamentales, de incluir en sus políticas, planes y proyectos la variable ambiental con enfoques de sostenibilidad y debe seguir fortaleciendo la tarea de identificar las debilidades que presentan las metodologías de valoración de costos ambientales hasta el punto de lograr la construcción de un instrumento idóneo de medición, acompañado de la introducción del principio de sostenibilidad facilita el panorama y complementado con los criterios de eficiencia, economía, efectividad, equidad y valoración de los costos ambientales.

La metodología adoptada debe ser lo suficientemente flexible como para que se pueda ajustar a las realidades sociales, ambientales, económicas, e institucionales de las diferentes regiones bajo la jurisdicción de las contralorías territoriales.

El control fiscal ambiental debe contar con la facultad de unificar las herramientas y mecanismos que estandaricen de manera integral la vigilancia de la gestión fiscal ambiental. El Carácter autónomo del organismo de Control se ha visto afectado desde la elección del Contralor General de la Nación hasta las facultades otorgadas a las contralorías territoriales y la desarticulación, sin embargo, con las modificaciones introducidas se propende por la estandarización en los criterios técnicos en cabeza de la CGR. SINACOF OCFA

7. Bibliografía

Acto Legislativo 04 de 2019. *Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.*

Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Becerra M. y Otros, (1998). Instrumentos Económicos para la gestión Ambiental en Colombia. Bogotá.

Contraloría de Bogotá. (agosto de 2006). Los quince años de la constitución ecológica de Colombia desarrollo del control fiscal ambiental. Elaborado por Juber Martínez Hernández.

Contraloría General de la República – Universidad Tecnológica de Pereira. *Marco Legal del Control Fiscal Ambiental en Colombia.*

Contraloría General de la República (2019). IERNA – Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2018-2019.

Contraloría General de la República (2019). IERNA – Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2016-2017.

Contraloría General de la República de Bolivia. “Estrategia para el ejercicio del control gubernamental en materia ambiental”. OLACEFS”.

Contraloría General de la República. (noviembre de 2018). Guía de Auditoría Territorial – GAT, en el marco de las normas internacionales ISSAI.

Decreto 403 de 2020. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.*

Defensoría del Pueblo de Colombia (2007). Informe Defensorial Explotación de Níquel Proyecto Cerro Matoso – Montelíbano, Córdoba. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente

Handl, G. United Nations Audiovisual Library of International Law. (2012). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992.

Hernán Alonso Mazo Giraldo (2007). El Control Fiscal en Colombia. Cuarta Edición. Constitución Política de Colombia de 1991.

Intosai., (1998). Directrices para la realización de actividades de auditorías con un enfoque ambiental. Minuta. Montevideo

Janis Molina Ríos. (2017). Control fiscal ambiental: Elementos para una valoración de la justicia ambiental. Universidad Nacional de Colombia.

Ley 106 de 1993. *Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones.*

Ley 42 de 1993. *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.*

Ley 87 de 1993. *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.*

Ley 99 de 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión ambiental y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones.*

MAZO G, Hernán Alonso. (2007) El Control Fiscal en Colombia Cuarta Edición.
Medellín, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Ministerio de Minas y Energía. Oficina de Control Interno. (noviembre de 2016).
Auditoría de Seguimiento a Funciones de Advertencia emitidas por la Contraloría General de la República entre 2014. OCI-INFORME-064-2016.

Palacio Lopera, A. (enero-junio, 2019). Legislación ambiental en Colombia, ayer, hoy y desafíos. *Suma Iuris*, 7(1), pp. 97-113. DOI:
<https://doi.org/10.21501/23394536.3277>.

Programa de las Naciones Unidas – PNUD. Meta: Retos y Desafíos para el Desarrollo Sostenible.

Raffo Lecca, Eduardo. (2015). Valoración económica ambiental: el problema del costo social *Industrial Data*. vol. 18, núm. 1, 2015, pp. 108-118 Universidad Nacional Mayor de San Marcos Lima, Perú. DOI:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81642256013>

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB (marzo, 2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción.

Rodríguez M., (1998). La Reforma Ambiental en Colombia. Bogotá.

8. Índice de tablas y gráficos

Cuadro N° 1 Marco Regulatorio del Control Fiscal Ambiental en Colombia

Cuadro N°2 Actividades ambientales realizadas 2018

Cuadro N°3 Auditorías reportadas por Contraloría Territorial 2019

Cuadro N°4 Actividades ambientales realizadas 2019

Cuadro N°5 Lineamientos generales para adelantar la Auditoría de la Gestión Ambiental en Colombia

Cuadro N° 6 Prioridades Nacionales de la Estrategia de Crecimiento Verde (ECN) estrategias de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo.

Cuadro N°.7 Aspectos Propuestos por la Contraloría General de la República

Cuadro N° 8 Matriz de hallazgos consolidada

Cuadro N° 9 Política Medioambiental

Cuadro N° 10 Escala de entidades auditadas en relación con la auditoría ecológica 1997 vs. 2000

Cuadro N° 11 Tipos de Auditoría Ecológica (% de EFS)

Cuadro N° 12 Referencia Específica hacia la Auditoría Ecológica en el Mandato

Cuadro N° 13 Auditorías Ecológicas Realizadas

Cuadro N° 14 Evolución del Volumen de Trabajo de Auditoría Ecológica

Cuadro N°15 Tipos de Auditorías Ecológicas (# de Informes). Tipos de auditorías Ecológicas realizadas por las EFS, 1994-1996 y 1997-1999

Cuadro N° 16 Tipos de auditorías del rendimiento, realizadas con más frecuencias por las EFS, para los períodos 1994—1996 y 1997—1999

Figura N° 1 Marco Jurídico del Control fiscal antes y después de la Constitución de 1991

Figura N° 2 Auditorías reportadas por Contraloría Territorial 2018

Figura N° 3 Incumplimientos encontrados

Figura N° 4 Escala de entidades auditadas en relación con la auditoría ecológica

Figura N° 5 Tipos de auditorías a posteriori que las EFS están autorizadas para llevar a cabo

Figura N° 6 Tipo de Auditorías Previas que las EFS están Autorizadas Para Realizar

Figura N° 7 Número de Informes por EFS en 1997—1999

9. Listado de acrónimos

AGR – Auditoría General de la República

AFGA -Auditoría Fiscal de la Gestión Ambiental

CGR – Contraloría General de la República

CFA- Control Fiscal Ambiental

DNP – Departamento Nacional de Planeación

EFS- Entidades Fiscalizadoras Superiores

IERNA – Informe sobre los Estados Naturales y del Ambiente

MADS- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MMA- Ministerio del Medio Ambiente

SIAC -Sistema de Información Ambiental de Colombia.

SINACOF - Sistema Nacional de Control Fiscal

WRI - World Resource Institute